

53

ROMA

LAS FINANZAS PUBLICAS DEL ESTADO ROMANO DURANTE EL ALTO IMPERIO



Esta historia, obra de un equipo de cuarenta profesores de varias universidades españolas, pretende ofrecer el último estado de las investigaciones y, a la vez, ser accesible a lectores de diversos niveles culturales. Una cuidada selección de textos de autores antiguos, mapas, ilustraciones, cuadros cronológicos y orientaciones bibliográficas hacen que cada libro se presente con un doble valor, de modo que puede funcionar como un capítulo del conjunto más amplio en el que está inserto o bien como una monografía. Cada texto ha sido redactado por el especialista del tema, lo que asegura la calidad científica del proyecto.

ORIENTE

1. **A. Caballos-J. M. Serrano,** *Sumer y Akkad.*
2. **J. Urruela,** *Egipto: Epoca Tinita e Imperio Antiguo.*
3. **C. G. Wagner,** *Babilonia.*
4. **J. Urruela,** *Egipto durante el Imperio Medio.*
5. **P. Sáez,** *Los hititas.*
6. **F. Presedo,** *Egipto durante el Imperio Nuevo.*
7. **J. Alvar,** *Los Pueblos del Mar y otros movimientos de pueblos a fines del II milenio.*
8. **C. G. Wagner,** *Asiria y su imperio.*
9. **C. G. Wagner,** *Los fenicios.*
10. **J. M. Blázquez,** *Los hebreos.*
11. **F. Presedo,** *Egipto: Tercer Período Intermedio y Epoca Saita.*
12. **F. Presedo, J. M. Serrano,** *La religión egipcia.*
13. **J. Alvar,** *Los persas.*

GRECIA

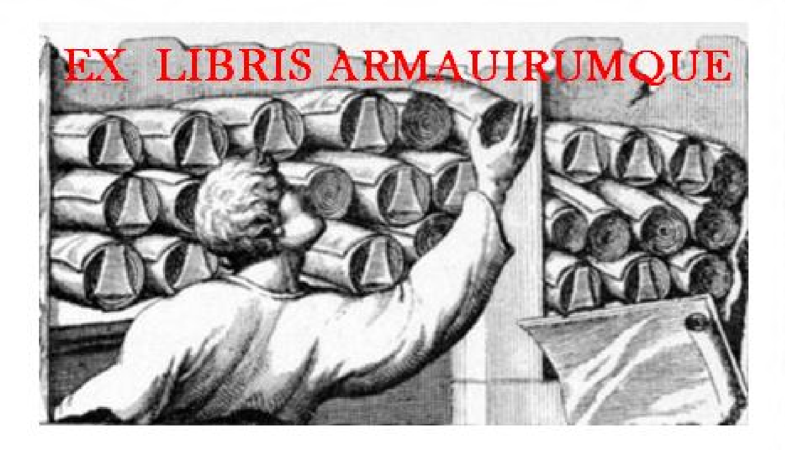
14. **J. C. Bermejo,** *El mundo del Egeo en el II milenio.*
15. **A. Lozano,** *La Edad Oscura.*
16. **J. C. Bermejo,** *El mito griego y sus interpretaciones.*
17. **A. Lozano,** *La colonización griega.*
18. **J. J. Sayas,** *Las ciudades de Jonia y el Peloponeso en el período arcaico.*
19. **R. López Melero,** *El estado espartano hasta la época clásica.*
20. **R. López Melero,** *La formación de la democracia ateniense, I. El estado aristocrático.*
21. **R. López Melero,** *La formación de la democracia ateniense, II. De Solón a Clístenes.*
22. **D. Plácido,** *Cultura y religión en la Grecia arcaica.*
23. **M. Picazo,** *Griegos y persas en el Egeo.*
24. **D. Plácido,** *La Pentecontecia.*
25. **J. Fernández Nieto,** *La guerra del Peloponeso.*
26. **J. Fernández Nieto,** *Grecia en la primera mitad del s. IV.*
27. **D. Plácido,** *La civilización griega en la época clásica.*
28. **J. Fernández Nieto, V. Alonso,** *Las condiciones de las polis en el s. IV y su reflejo en los pensadores griegos.*
29. **J. Fernández Nieto,** *El mundo griego y Filipo de Macedonia.*
30. **M. A. Rabanal,** *Alejandro Magno y sus sucesores.*
31. **A. Lozano,** *Las monarquías helenísticas. I: El Egipto de los Lágidas.*
32. **A. Lozano,** *Las monarquías helenísticas. II: Los Seleúcidas.*
33. **A. Lozano,** *Asia Menor helenística.*
34. **M. A. Rabanal,** *Las monarquías helenísticas. III: Grecia y Macedonia.*
35. **A. Piñero,** *La civilización helenística.*

ROMA

36. **J. Martínez-Pinna,** *El pueblo etrusco.*
37. **J. Martínez-Pinna,** *La Roma primitiva.*
38. **S. Montero, J. Martínez-Pinna,** *El dualismo patricio-plebeyo.*
39. **S. Montero, J. Martínez-Pinna,** *La conquista de Italia y la igualdad de los órdenes.*
40. **G. Fatás,** *El período de las primeras guerras púnicas.*
41. **F. Marco,** *La expansión de Roma por el Mediterráneo. De fines de la segunda guerra Púnica a los Gracos.*
42. **J. F. Rodríguez Neila,** *Los Gracos y el comienzo de las guerras civiles.*
43. **M.ª L. Sánchez León,** *Revueltas de esclavos en la crisis de la República.*
44. **C. González Román,** *La República Tardía: cesarianos y pompeyanos.*
45. **J. M. Roldán,** *Instituciones políticas de la República romana.*
46. **S. Montero,** *La religión romana antigua.*
47. **J. Mangas,** *Augusto.*
48. **J. Mangas, F. J. Lomas,** *Los Julio-Claudios y la crisis del 68.*
49. **F. J. Lomas,** *Los Flavios.*
50. **G. Chic,** *La dinastía de los Antoninos.*
51. **U. Espinosa,** *Los Severos.*
52. **J. Fernández Ubiña,** *El Imperio Romano bajo la anarquía militar.*
53. **J. Muñiz Coello,** *Las finanzas públicas del estado romano durante el Alto Imperio.*
54. **J. M. Blázquez,** *Agricultura y minería romanas durante el Alto Imperio.*
55. **J. M. Blázquez,** *Artesanado y comercio durante el Alto Imperio.*
56. **J. Mangas-R. Cid,** *El paganismo durante el Alto Imperio.*
57. **J. M. Santero, F. Gascó,** *El cristianismo primitivo.*
58. **G. Bravo,** *Diocleciano y las reformas administrativas del Imperio.*
59. **F. Bajo,** *Constantino y sus sucesores. La conversión del Imperio.*
60. **R. Sanz,** *El paganismo tardío y Juliano el Apóstata.*
61. **R. Teja,** *La época de los Valentinianos y de Teodosio.*
62. **D. Pérez Sánchez,** *Evolución del Imperio Romano de Oriente hasta Justiniano.*
63. **G. Bravo,** *El colonato bajoimperial.*
64. **G. Bravo,** *Revueltas internas y penetraciones bárbaras en el Imperio.*
65. **A. Jiménez de Garnica,** *La desintegración del Imperio Romano de Occidente.*



ROMA



Director de la obra

Julio Mangas Manjarrés
(Catedrático de Historia Antigua de la Universidad Complutense de Madrid)

Diseño y maqueta:

Pedro Arjona

Los Berrocales del Jarama
Apdo. 400 - Torrejón de Ardoz
Madrid - España
Tels. 656 56 11 - 656 49 11
Fax: 656 49 95
Depósito Legal: M.28007-1990
ISBN: 84-7600 274-2 (Obra completa)
ISBN: 84-7600 654-3 (Tomo LIII)
Impreso en GREFOL, S.A.

LAS FINANZAS PUBLICAS DEL ESTADO ROMANO EN EL ALTO IMPERIO

Joaquín Muñiz Coello



Índice

Introducción

Las fuentes documentales y sus problemas

Decía Tácito (Annales, XIII, 31,1), que era tradición debida a la dignidad del pueblo romano el encomendar a los anales los sucesos resplandecientes y dejar los detalles a los diarios de la ciudad. Y en efecto, las fuentes literarias nos informan sobre las grandes conquistas y anexiones, las guerras mantenidas por Roma contra toda clase de enemigos, y nos dan toda clase de detalles sobre la vida y circunstancias de aquellos personajes que se juzgaron como protagonistas. Esta prolijidad de datos nos ha permitido conocer con bastante precisión la historia militar de Roma y la biografía apasionada de bastantes de sus personajes. Todo ello fue del gusto de los lectores de la época a quienes iban dirigidas estas historias, que les permitía sentirse identificados con los héroes artífices del engrandecimiento de su común patria.

Por el contrario, nada de heroico o destacable en sí mismo encierra la participación del ciudadano en las tareas y cargas que permitieron al estado escribir en política exterior sus páginas doradas. Y nadie duda que la gloria de Roma sólo fue posible al sustentarse en el dinero que aportaron sus ciudadanos y súbditos provinciales. Esto fue lo cotidiano; aquello, las gestas militares, lo extraordinario.

Si tenemos en cuenta que para el ciudadano romano el hecho tributario tuvo altas cognotaciones peyorativas y deshonrosas, es normal encontrar que fueran pocos los autores que se ocuparan de ello en sus escritos. ¿Para qué narrar algo que, presente en la vida diaria, se consideró casi vergonzante y nada aportó a la exaltación del nacionalismo del individuo o la patria? Estos “detalles”, como Tácito exponía, fueron asunto como tantos otros inmersos en la vida del ciudadano, de los diarios de la ciudad.

El resultado de estas valoraciones es que apenas contamos con fuentes literarias que informen sobre los temas financieros, los recursos del estado, los sistemas de gastos e ingresos y la debida y real participación que todos los ciudadanos tuvieron en la financiación de las cargas del estado. De todo ello conocemos a través de escasas referencias, esporádicas puntualizaciones, indirectas alusiones, todo ello en contextos ajenos al fenómeno económico y refiriendo de pasada a estos hechos, como necesarios para argumentar las líneas maestras de los importantes asuntos políticos o bélicos, que son mayoría en los autores al uso.

Mejor información nos proporciona el material epigráfico. A través de él

podemos conocer la estructura de cargos y oficios que se creó para el servicio financiero imperial; los tributos que administraron los funcionarios correspondientes; las moras, rescisiones y condonaciones fiscales que merecieron de una conmemoración lapidaria; las dificultades económicas que aquejaron a los municipios para cumplir con sus obligaciones fiscales, y las liberalidades que algunos próceres sufragaron, no sabemos bajo qué grado de voluntarismo, para paliar las crecientes necesidades de sus conciudadanos. En fin, la epigrafía permite plantear estudios sobre la sociedad y las relaciones sociales de cuantos ciudadanos romanos desempeñaron un papel activo en las finanzas del estado.

Un último material documental merece aquí citarse. Las monedas romanas procedentes de las excavaciones permiten establecer repertorios de emisiones, motivos conmemorativos y ocasiones de los mismos, y, sobre todo, el estudio intrínseco de sus leyes, sus contenidos en cobre, plata y oro, su relación cronológica en el contexto económico en que aparecen; todo ello proporciona valiosos datos para establecer las depreciaciones, devaluaciones, etcétera, como reflejo de las crisis económicas, y en suma, información precisa de las tendencias financieras de amplios períodos y el rumbo marcado por el estado en cada momento.

Acaso fuese más deseable una mayor colaboración entre la investigación de la historia económica y la numismática, áreas estrechamente conectadas, pero que a mi juicio aún adolecen de la mutua ignorancia que tanto los dedicados a uno y otro campo presentan de los resultados de ambas ciencias.



Denario con la efigie de César divinizado y denario de Q. Cepio Bruto

I. Los órganos de gobierno de la administración financiera altoimperial

1. El aerarium Saturni durante el Alto Imperio. Sus funcionarios. Sus competencias

El *aerarium Saturni* fue el único órgano financiero de la República desde su creación a principios del siglo V a. de C. Situado en las traseras del templo de Saturno, al pie del Capitolio, su sede custodió el tesoro público del estado romano hasta el advenimiento del Principado. El edificio, fechable hacia el 497 y restaurado de nuevo en el 42 a. de C., dio cobijo como archivo a toda la documentación generada por el gobierno republicano, tanto en los asuntos financieros como en los de toda índole política, desde leyes a senadoconsultos. El *aerarium* venía a ser, a fines de la República, el centro de toda la documentación escrita generada por el estado en su actividad de gobierno.

La progresiva importancia del *aerarium* como sostén e instrumento de la política senatorial culmina en el siglo I a.de C., coincidiendo con la máxima ampliación de los límites del Imperio. La complejidad y magnitud de las finanzas del estado obligó a ir reformando continuamente las leyes que regulaban este organismo, para ir adecuándolo a las crecientes necesidades que las circunstancias históricas imponían. Ya en el 78 a. de C., como simbólico reflejo de este fenómeno, se constituye un nuevo edificio, próximo al del *aerarium*, con objeto de custodiar en él la documentación relativa a los temas financieros del estado. A este primer edificio, *tabularium*, desde el Principado seguirán otros *tabularia*, para archivar cuantos registros producían los diferentes sectores del estado, y aún en las provincias, como continuación del ámbito de gobierno de todo el Imperio.

Al frente de estos *tabularia*, en el Imperio estuvieron los *curatores tabularum publicarum*, sustituidos en el Bajo Imperio por *praefecti* por lo que respecta a los situados en Roma. En las provincias, los *tabularia*, como archivos de las finanzas provinciales, se subordinaron, al parecer, a la autoridad de los magistrados financieros correspondientes, trabajando mediante una plantilla de auxiliares de rango inferior y normalmente afecta a la condición servil. Pero en este caso este desarrollo no debe adscribirse al *aerarium*, sino al otro órgano financiero que surgiría con el Principado, el *fiscus*, que vino a asimilar buena parte de la infraestructura de funcionamiento desplegada por el

aerarium durante los siglos republicanos.

Al frente del *aerarium* y desde el siglo v a. de C. estaban los *quaestores,* magistrados inferiores *sine imperio*, en número de dos, ampliados a cuatro desde el 421, dos de ellos *urbani* y dos más desplazados como auxiliares de los cónsules, elegidos todos por los *comitia populi tributa.* A lo largo de la República se observa cómo esta magistratura va ampliando el número de sus miembros, como secuela de la incorporación de nuevas provincias, hasta llegar a sumar los cuarenta cuestores de época de César, si bien Augusto volvería a fijar su número en veinte, siguiendo lo dispuesto en la constitución silana, a través de su *Lex Cornelia de viginti quaestoribus.* Desde Augusto ya no se modificaría ese número de magistrados, si bien acaso ello se debiera a la pérdida de competencias e influencias que el *aerarium* va a sufrir en el marco general de la política iniciada por Augusto.

En efecto, para cualquier programa político a desarrollar desde el poder, sus artífices debían asegurarse el respaldo y plena colaboración de *aerarium*, por lo que el control de éste se hacía imprescindible. Ya el dictador César, advertido de este hecho, introdujo la primera modificación en la estructura de gobierno del *aerarium*, al substituir a sus administradores tradicionales, los cuestores, por magistrados de rango superior, significando con ello la trascendencia concedida a la administración y gerencia de ese tesoro público del pueblo romano. Así, en el 46, y antes de partir para Hispania, los dos cuestores de Roma son reemplazados por dos senadores ex-pretores con título de *praefecti aerari Saturni.*

Muerto César, de nuevo volverían los cuestores a hacerse cargo del tesoro, si bien esta reinstauración del orden constitucional de nuevo sería invalidada con la llegada de Octavio al poder. En el 28 a. de C. Octavio Augusto, primer emperador, vuelve a revitalizar la fórmula de César y ordena al senado que nombre a dos ex-pretores para que, con título de *praefecti*, administren el *aerarium* cada año.

Cinco años más tarde, en el 23 a. de C., el *princeps* da un primer paso efectivo para desposeer al senado del control sobre el gobierno de este tesoro senatorial, al decidir que los administradores del *aerarium* habrían de ser elegidos por sorteo. De esta forma, el órgano senatorial por excelencia ve enajenada su capacidad de maniobra política al no contar con certeza con fieles colaboradores en la dirección de la fuente financiadora de su programa político. Los administradores del *aerarium*, desde ese año, serán dos *praetores* en ejercicio, que entrarían en el cargo el 1 de enero de cada año.

Esta situación, que inclinaba la balanza del reparto del poder en Roma hacia el *princeps*, a costa de los legítimos representantes de la República, se mantendrá hasta el gobierno de Claudio. En el año 44 este emperador da un paso más en el proceso de asunción del control de los poderes públicos de la ya menguada administración senatorial. En una inteligente combinación de resabios republicanistas, sólo superficiales, y pretensiones autoritarias, Claudio devuelve la dirección del *aerarium* a los antiguos cuestores. Pero estos cuestores serán elegidos directamente por el emperador, de entre los elegidos y nombrados cada año por el pueblo. Se aseguraba así, por un lado la plena capacitación de los directores del tesoro público, al devolverlo a sus antiguos administradores, y por otro, la total fidelidad y confianza de contar con colaboradores de su ideario político de entre los que dirigían tan vital organismo público.

El control imperial del tesoro senatorial no necesitó de mayores medidas enajenadoras, como se demuestra de las escasas noticias que para época posterior a Claudio tenemos sobre intervención del *princeps* en esta caja pública. El crecimiento y consolidación del otro

tesoro del estado, el *fiscus*, como el más importante órgano de finanzas en el régimen imperial, fue a costa de sustraer competencias y fuentes de ingresos al *aerarium* senatorial. Sólo algunos retoques se sumaron a la política imperial de control fehaciente del órgano republicano, combinando medidas anteriores con otras implantadas en el reinado posterior a Claudio. Así, Nerón devolvió en el 56 la gerencia del tesoro a *praefecti*, expretores, tal como Augusto mantuvo entre el 28 y el 23 a. de C., pero aplicando la experiencia de Claudio al reservarse el derecho de designar directamente a estos *praefecti* a partir de ahora sólo responsables ante el emperador, y eliminando, por tanto, lo azaroso del sistema de sorteo, vigente entre el 23 a. de C. y el 44 d. C.

Ningún otro cambio hubo en la evolución del *aerarium* a lo largo de los siglos imperiales, y así fue por no ser ello necesario a los intereses del Principado. Nada tenía ya que ver el tesoro senatorial del siglo II d.C. con la plenitud manifestada aún en los primeros años de Augusto. Completamente neutralizado como órgano al servicio de un senado también domesticado, la historia del *aerarium Saturni* pasa a un segundo plano en los siglos imperiales, hasta constituir un débil destello de lo que fue en la etapa republicana. El mis-

Tabla de equivalencias y precios

1 *aureus* = 25 denarios (X) = 100 sestercios (*HS*) = 400 *asses*.

Algunos salarios
A fines del siglo I d. de C. un legionario percibía 1.200 *HS* al año, 10.000 los centuriones y de 100.000 a 300.000 *HS* los oficiales. Un pretoriano ingresaba unos 4.000 *HS* por sus servicios. Pero generalmente los *donativa* llegaban a triplicar los ingresos totales en todos los casos.

Precios de alimentos y objetos de uso diario
1 litro de vino ordinario costaba de 2 a 4 *asses*. Si el vino era de Falerno subía a 8-16 *asses*. El litro de aceite se vendía a unos 3 *HS*. 1 modio (unos ocho litros) de trigo ordinario costaba unos 3 *HS*, llegando a los 7 u 8 *HS* si era candeal.

Por 4 *HS* podían tres personas comer modestamente en la Pompeya flavia, durante un día, a base de queso, pan, vino y aceite.

Por 1 as podían comprarse en esa misma ciudad una olla, un plato o una lámpara. Una modesta túnica costaba 15 *HS* y un mulo, 520 *HS*.

Precios de esclavos, propiedades y espectáculos

Un esclavo ordinario oscilaba entre los 4 y 8.000 *HS*, siendo inferior el precio tratándose de una mujer. Pero un esclavo "de lujo" podía alcanzar los 700.000 *HS*.

De la misma forma, un *ludus* gladiatorio salía entre 30 y 200.000 *HS*, según la calidad de los contendientes empleados, cuyos beneficios medios eran de 2.000 *HS* a 15.000.

Los precios en Roma llegaban a cuadruplicar los del resto de Italia. Así, un modesto apartamento no bajaba de los 2.000-4.000 *HS* de alquiler anual, y una casa de lo más modesto no se encontraba a la venta por menos de 100.000 *HS*, cantidad con la que se podía adquirir una propiedad de tamaño medio, de tipo agrícola, en Campania.

Cualquier casa lujosa en Roma, con baños, jardines, etc., no bajaba de 3 millones de *HS*.

Finalmente, los gastos de enterramiento ordinario en Pompeya no solían superar los 200 *HS*, considerándose de gran lujo uno de 5.000, y las fuentes escritas recuerdan como cosa memorable el millón que para sus exequias gastó un liberto de la zona, fuera de toda medida si lo comparamos con los 200.000 *HS* que costó el funeral de Nerón.

mo hecho observamos en sus antiguos administradores, los cuestores, que si bien no llegaron a desaparecer, quedaron como simple escalón en la carrera de *honores* públicos del rango senatorial. Totalmente desvirtuado, el cargo fue incluso adoptado por los emperadores para su servicio personal, al nombrar de entre ellos a dos *quaestores candidati principis*, que le acompañaban en sus desplazamientos y viajes como meros auxiliares cajeros o pagadores. A fines del siglo IV d. de C. el *aerarium populi romani* era sinónimo poco más que de la caja municipal de la ciudad de Roma, a tal se había llegado en el recorte de sus competencias económicas.

2. Los ingresos y los gastos

Los ingresos del *aerarium Saturni* procedían de dos fuentes de recursos perfectamente diferenciadas a lo largo de la República. Por una parte estaban las rentas de los bienes de dominio del estado romano, existentes tanto en Italia como en las provincias, y por otra, los tributos directos y tasas impuestas a las provincias en su condición de súbditas de Roma. A estos ingresos, que podíamos estimar como regulares, hemos de añadir los extraordinarios o irregulares generados por los resultados de la política imperialista y beligerante del senado frente a otros pueblos de fuera de las fronteras.

El senado, como órgano representante del pueblo romano, poseía en su nombre numerosos bienes muebles e inmuebles cuya explotación proporcionaba rentas ordinarias que iban a parar al *aerarium*. Tanto en Italia como en las provincias existían importantes lotes de *agri publici*, cuya asignación en régimen de arriendo o venta definitiva era objeto de una subasta dirigida por los censores. Asimismo, eran objeto de explotación los monopolios estatales como las minas de oro y plata, las canteras y las salinas, encargándose de ello a particulares por cuyo arriendo el *aerarium* ingresaba porcentajes previamente definidos sobre la base del cálculo de los beneficios.

El programa de construcciones de obras públicas, desde templos a calzadas, mercados, termas, etc., era objeto asimismo de una adjudicación mediante subasta a cargo de los censores, percibiéndose rentas por cuanto servicio público pasara a ser explotado por la iniciativa particular. Junto a estos *publica*, *ultro tributa* en las fuentes clásicas, fueron cada vez más importantes los ingresos del *aerarium* en concepto de tributos recaudados en las provincias.

Al ser abolido en el 167 a. de C. el *tributum ex censu* que gravaba las fortunas de los ciudadanos romanos, el *aerarium* demostraba con ello una suficiencia de recursos que hacía innecesario el apelar a los bienes de sus ciudadanos. Este superávit estaba originado por las contribuciones fiscales extraídas de los territorios dominados, lo que suponía una fuente creciente y regular de dinero hacia las arcas estatales, sin más garantía que la inapelable presencia de las legiones en las provincias. Los habitantes de estos territorios, en virtud de pasar de ser propietarios de su suelo a ser sus usufructuarios, puesto que el senado se erigía en su nuevo propietario, pagaban un canon o un tributo cuya convertibilidad final estaba en relación, tanto con la riqueza o producción generada en aquellos territorios, como en las exigencias presupuestadas por el senado.

Así, había provincias que pagaban un tanto alzado cada año, para períodos de cinco años o *lustrum*, *stipendium*, convertible a su vez en metales preciosos, numerario o suplementos en especies. Otras provincias, de economía preferentemente cerealista, solventaban sus débitos con una *decuma* o *vicesima* del trigo o cebada cosechada, yendo a satisfacer la fuerte deman-



***Dupondius* del emperador Vitelio (69 d. C.)**

da que de aquel producto siempre agobió a Roma. A veces las contribuciones en metales se suplementaban con *vicesimae*, y no estaba exenta de aplicación cualquier fórmula de pago que, adecuada a las circunstancias de cada región y circunstancia, repercutiese favorablemente en ingresos para el *aerarium*.

De esta forma, bosques, pastos y pesquerías, ocupantes aquellas de importantes extensiones de *agri* en las provincias, eran explotadas mediante concesiones a particulares, por cuyo usufructo el *aerarium* obtenía un canon o *scriptura* (*ager compascuus* o *scripturarius*). Con las reservas que implica cualquier intento de cuantificación de los ingresos del *aerarium*, dada la carencia de una documentación completa o al menos sucesiva en cuanto a períodos cronológicos, algunos datos son significativos al respecto. A mediados del siglo I a. de C. el tributo de las Galias y de Egipto suponía un total de 80.000.000 *HS* (sestercios), y en tiempos de Pompeyo, Plutarco nos cifra las rentas totales del *aerarium* para un año en unos trescientos cuarenta millones de sestercios.

Es de suponer que la ascensión de Augusto al poder supuso el inicio del declive del *aerarium* como órgano financiero más importante del estado, como anteriormente establecimos. Las medidas políticas que los emperadores adoptaron para anular la influencia de esta caja como instrumento senatorial fueron acompañadas de otras medidas económicas encaminadas al mismo cometido. De esta forma, si a fines de la República los ingresos medios anuales del tesoro público, pese a los gastos de guerras de esos decenios finales del siglo I, eran del orden de los 400.000.000 *HS*, con Augusto la situación económica del *aerarium*, lejos de gozar del tradicional superávit, necesitó de una inyección de 150.000.000 *HS* que el propio emperador dice en su proclama póstuma haber suministrado en un total de cuatro ocasiones.

El declive de la caja senatorial tiene en la fecha de enero del año 27 a. de C. su primer paso cuando Augusto se asigna para su gobierno gran parte de las provincias del Imperio. Ello suponía la pérdida de abundantes recursos financieros para el tesoro senatorial, aún cuando asimismo se redujeran los gastos de aquellas administraciones. Las rentas provinciales del senado quedaron reducidas a las procedentes de las provincias de Acaya, Asia, África, Bética, Bitinia, Creta-Cirene, Chipre, Sicilia, Narbonense y Macedonia, mientras que el resto del Imperio y las nuevas anexiones que en el curso de los siglos posteriores se irían produciendo, a costa de los actuales protectorados y monarquías clientes, pasaron a contribuir en las arcas creadas por el Principado hasta totalizar alrededor de la veintena de provincias, en época de Augusto.

Los gastos imputables al *aerarium* aumentaron desde la llegada al poder de Augusto y hasta la asunción por éste de parte de los mismos, por cuanto no hubo paralelismo en la transferencia de ingresos con la transferencia de nuevos gastos originados a partir del

nuevo régimen. La equiparación de ingresos-gastos no llegaría al *aerarium* en el Imperio hasta la plena puesta en marcha y funcionamiento de la nueva estructura económica del Principado.

Antes de Augusto, el *aerarium* sufragaba el mantenimiento del ejército, en sus pagas o *stipendia* –término éste que designaría desde época primitiva a las recaudaciones hechas con el fin de cubrir los sueldos militares, y por extensión luego sinónimo de tributo–, y suministros de legiones y flota; las obras públicas, la organización de espectáculos regulares, los gastos de la administración del estado –fondos para los magistrados provinciales y *mercedes* y avituallamiento a la *cohors apparitoria*–; organización del culto, tropas de Roma y defensa de la ciudad, entre los gastos más importantes. Acaso la partida más relevante desde el siglo I a. de C. fue la destinada a *frumentationes*, *donativa* y *congiaria*, que en el Principado llegaran a suponer una enorme carga económica para las arcas imperiales, pero que no podrían entenderse fuera del populismo desarrollado a partir de la actuación de los Gracos a fines del II a. de C.

Con Augusto el mantenimiento de las 25 legiones en activo, más los suministros de avituallamiento en campaña de los *socii* –tropas auxiliares de los aliados itálicos y provinciales–, el transporte y la flota suponían unos 240.000.000 *HS* anuales, según cálculos aproximados. A esto habría que añadir unos 35.000.000 *HS* de gastos de las *cohortes urbanae* y el cuerpo de 9.000 pretorianos de Roma. Los repartos de trigo sumaron durante el gobierno de Augusto 60.000.000 *HS*, que beneficiaron a 200.000 ciudadanos, número en que quedó fijado los receptores de estas distribuciones. Si unimos estos dispendios a la carga que supuso para el tesoro senatorial el asumir los gastos de funcionamiento del nuevo régimen imperial, muy pródigo en obras públicas y espectáculos en los primero momentos de consolidación, se explica fácilmente que el déficit crónico al que estuvo abocado no pudiera ser enjugado ni aún con aquel fondo tradicional de reserva, *aerarium sanctius*, que se nutría con el producto de la *vicesima libertatis*, o 5% sobre el importe de las manumisiones de esclavos.

Por la vía de los hechos, el *aerarium Saturni* quedaba supeditado a las subvenciones de los emperadores como fórmula de existencia. Ni aún en sus provincias asignadas gozó del exclusivo monopolio del aprovechamiento de sus recursos. A lo largo de los siglos altoimperiales, observamos cómo a través de decisiones imperiales que reorganizan el estatuto jurídico de algunos territorios, de creaciones de nuevas tasas por el *fiscus*, o por la mera acumulación de intereses –legados, herencias, donaciones, confiscaciones–, la presencia de las finanzas imperiales va extendiéndose por las provincias senatoriales, hasta el punto de ser, si no *de iure*, sí *de facto*, la administración del *princeps* la verdadera destinataria y beneficiaria de las rentas de todo el Imperio. A finales del siglo II d. de C. podía resultar paradójico que la provincia senatorial de Bética fuese la más rentable a los intereses imperiales en Hispania.

3. El aerarium militare

El licenciamiento de las legiones en activo suponía una perentoria necesidad para descargar de gastos al ya abultado presupuesto militar del estado. Pero al mismo tiempo, la existencia de miles de veteranos cuya vida había transcurrido en filas, con la incierta expectativa de reincorporarse a la sociedad con algún medio de vida que les permitiera hacerlo, planteaba un serio problema al estado, toda vez que era impensable suponer que el mercado de trabajo que ofrecía la estructura económica romana pudiera absorberlos sin dificultades. Todo esto

además en una Roma donde ya el problema principal y cotidiano era el mantenimiento del gran número de desocupados que poblaban sus calles.

Sin duda Augusto tuvo muy presente el cúmulo de problemas que el licenciamiento masivo de legionarios de los ejércitos de Mario, Sila o César ocasionó a la República. Problemas que aún coleaban, nunca resueltos a satisfacción de las partes, y que de alguna forma habían contribuido a crear la situación óptima en la que él había tomado el poder. En este contexto de previsión es cuando en el año 6 d. de C. decide Augusto colaborar con el senado en la asistencia económica al soldado veterano que, tras cumplir su largo servicio en el ejército, se licenciaba con la perspectiva de acceder a algún medio de vida, ya mediante la tradicional parcela agrícola, ya con la disposición de algún dinero que le permitiera emprender la aventura de reincorporarse a la vida civil.

Se constituye, por tanto, una caja de previsión económica, el *aerarium militare*, con cuyos fondos se entregaba al veterano una cantidad en razón de sus años de servicio y méritos bélicos. Esta caja recibía inicialmente un fondo de 170.000.000 *HS* a cargo de la fortuna personal del propio emperador, al objeto de atender las primeras necesidades, y vista la penuria del *aerarium Saturni*. Su liquidez futura quedaba asegurada al asignársela las rentas de dos *vectigalia*, uno de ellos creado expresamente para este fin. Se trataba de la antigua *centesima rerum venalium*, 1% del importe de todas las transacciones mercantiles realizadas en los mercados, y la nueva *vicesima hereditatium*, 5 % del valor de todas las herencias transmitidas entre ciudadanos romanos, a partir de un importe mínimo que, en tiempos de Trajano, acaso por la extensa nómina de sus eventuales contribuyentes, acaso por resultar suficiente los ingresos del otro *vectigal* para sus fines, se situaba en un valor patrimonial tan restringido

La obra de Augusto

"En cuatro ocasiones tuve que asistir al *aerarium* con mi propio dinero, transfiriéndole ... 150.000.000 *HS*, y en el consulado de Marco Lépido y Lucio Arruntio, transferí de mi *patrimonium* 170.000.000 *HS* al *aerarium militare*, que fue instituido por mi consejo para crear un fondo para los soldados que habían completado veinte o más años de servicio".

(*Res Gestae Divi Augusti*, Ed. Loeb Classical Library, transl. by F. W. Shipley)

"(Augusto) legó al pueblo romano 40.000.000 *HS*, 3.5000.000 *HS* a las tribus, 1.000 a cada uno de pretorianos, 500 a cada uno de los soldados de las *cohortes* y 300 a cada legionario. Ordenó que estas cantidades se hicieran efectivas al contado, pues las tenía retenidas como fondos de reserva en su tesorería. Otorgó además otros muchos legados pero de cuantía muy diferente, algunos ascendían a 20.000 *HS*. Fijó para el pago de estos legados un año como máximo. Se excusaba de que su fortuna personal no fuese mayor y hacía constar que sus herederos no percibirían más de 150.000.000 *HS*, pues aunque según decía en los últimos veinte años hubiese ingresado 4.000.000.000 *HS* procedentes de los testamentos de sus amigos, no obstante había invertido esta cantidad casi íntegramente, así como las dos herencias de sus padres, en favor del estado.... El tercero (rollo de testamento) contenía un inventario de los recursos del imperio, consignando en él cuántos soldados había en filas y sus respectivos puestos de destino, las sumas disponibles en el *aerarium* y el *fiscus* y a cuenta de los tributos pendientes aún de parte de su pago. Citaba también el nombre de los libertos y esclavos a quienes podía exigirse que rindieran cuentas".

(Suetonio, *Augustus*, 101, 2-3, trad. de M. Bassols de Climent, Ed. Alma Mater, Barcelona, 1964)

como era el de valor igual o superior a 100.000 *HS*.

Como el *aerarium Saturni*, al que en principio se asimiló, el *aerarium militare* estaba dirigido por un *collegium* de tres ex-pretores, electos al principio por sorteo, luego por designación imperial, con título de *praefecti* con cargo de duración trienal. Hay motivos para pensar que la nueva caja estuvo ubicada cerca del templo de Saturno, en el templo de la Concordia, inaugurado por Tiberio para este fin en el año 10, cuando aún reinaba Augusto.

Aunque no poseemos testimonios al respecto, la estructura de funcionamiento del *aerarium militare* sería muy similar a la del *aerarium Saturni*, disponiendo de archivos en los *tabularia* situados en lugar anejo, y del correspondiente cuerpo de auxiliares necesario para el funcionamiento interno de este nuevo organismo de las finanzas del Imperio.

4. Los orígenes del *fiscus*

El término *fiscus* designa en primer término "cesta o esportilla de mimbre" destinada a contener dinero, y por extensión, el capital en metálico de cualquier ciudadano romano. Durante la República se empleaba el término *fiscus* en la estructura estatal para referirse al dinero que todo gobernador recibía del senado para sufragar los gastos de administración de la provincia a la que marchaba destinado. Como al parecer estos fondos, durante bastante tiempo, no requirieron una justificación ulterior de su gasto, al término del oficio –no ocurría así con los dineros generados por la recaudación tributaria–, era habitual que las sumas percibidas por este concepto se mezclasen con la fortuna particular del magistrado, de modo que finalmente se administrasen indistintamente.

En este contexto establecido por la costumbre, cuando Augusto en el 27 a. de C. asume el control directo de buena parte de las provincias del Imperio, en su calidad de procónsul, recibió como cualquier otro gobernador un presupuesto de gastos a cargo del *aerarium*, que pasó a ser ingresado en cada uno de los *fisci* que, lógicamente, quedaron constituidos en cada provincia. La duración del *imperium* recibido como procónsul, primero temporal, luego de por vida, más la acumulación de poder y autoridad que suponía el número de provincias administradas simultáneamente, fueron los factores que determinaron el fortalecimiento del *fiscus* del emperador, hasta llegar a constituirse, en principio, en una entidad económicamente tan fuerte como el *aerarium* por la cantidad de recursos acumulados.

No parece, por tanto, aceptable pensar que la creación del *fiscus*, sus orígenes, sea un hecho producto de un acto jurídico ex novo, como sí ocurrió para algunas otras instituciones del Principado. Más bien se presenta como resultado de la prominencia alcanzada por su usufructuario, el *princeps*, en los años que transcurrieron hasta la asunción total del poder del estado.

El poder de Augusto fue detonante del poder económico de su *fiscus* privado. El problema se planteará a la hora de la necesaria delimitación entre lo público y lo privado, conceptos éstos que marcharon unidos en los primeros decenios del nuevo régimen, y que evolucionando en perfecta simbiosis acabarían por ser redefinidos, avanzado ya el período de los Julio-Claudios.

Durante gran parte de su vida, Augusto consideró su actividad de gobierno como un período transitorio, necesario para asentar de manera definitiva la paz en el Imperio. Transcurrido este período, de nuevo los poderes asumidos personalmente por él, serían devueltos al senado y la República quedaría reinstaurada. Así lo manifestó públicamente en algunas ocasiones

y a este sentido dado a su papel político responde la ausencia de directrices concretas en materia financiera, que resultaran un plan completo de abordar una alternativa financiera total, paralela a la que el *aerarium* representaba para la administración senatorial.

Si su posición era transitoria en el dominio del estado, no cabía por tanto articular una administración financiera institucional nueva, ya que cumplida su tarea de servicio a Roma, Augusto devolvería al *aerarium Saturni* las plenas competencias en todos los asuntos económicos del gobierno. Sólo cabía establecer, durante el tiempo en que a su juicio y con consentimiento del senado sus servicios fueran necesarios, unos mínimos mecanismos de colaboración en las tareas del estado, que evitasen un vacío de poder y de la administración, sobre todo en aquellas provincias cuya dirección había recaído en su persona.

Así, y en tanto se volvía a la reinstauración de la República, Augusto administró las provincias imperiales desde el 27 mediante legados, según los usos aplicados desde Pompeyo, y en el plano económico, limitándose a ligeras mejoras en los sistemas de recaudación tributaria, a través de su *fiscus* particular, por lo que nada había que impidiese la identificación del estado con su persona.

Cuando Augusto se enzarzó en la laboriosa tarea de buscar un sucesor, estaba claro que en los planes del *princeps* el retorno a la República cuando menos era ya una promesa cuyo cumplimiento ya no se juzgaba dentro de lo posible, en los últimos años que le restaban en el poder. No nos es posible afirmar si, en estos últimos años de gobierno, Augusto ya había tomado conciencia sobre la repercusión del régimen por él instaurado en vida política de la Urbs, y las dificultades que surgirían para sus sucesores al intentar la vuelta a la constitu-



Foro de las corporaciones de Ostia

ción republicana. En cualquier caso, nada hizo Augusto durante su gobierno que le identificase como contrario a la devolución de los poderes al senado, pero al mismo tiempo, su fórmula transitoria de administrar el estado, de manera personal, por rechazar todo programa sustitutorio de la estructura existente, sería adoptada por sus sucesores y elevada a la categoría institucional, pasando este peculiar modo de gobierno a identificarse con el postulado político del Principado.

Cuando Tiberio accede al trono, recibía de Augusto un conjunto de provincias que proporcionaban enormes sumas de dinero cada año, y que iban a parar a su *fiscus* de Roma. *Fiscus* que al morir Augusto ya contaba con un superávit de 100.000.000 *HS* y que el sucesor de Tiberio, Cayo, recogería con 2.700.000.000 *HS*. Tiberio, por tanto, hereda como *princeps* el *fiscus* de Augusto y a su vez Cayo lo recibe con máximos fondos de Tiberio. Suponen estos pasos una primera desvinculación de los bienes del estado, ingresados en el *fiscus*, de la persona que los administra, el emperador, a cuya muerte tales fondos no son considerados como personales o particulares, sino como institucionales. Pero parece ser opinión generalizada que no fue sino hasta Claudio, mediado el siglo I, cuando el *fiscus* quedó plenamente consagrado como la caja imperial del estado romano en contraposición al *aerarium Saturni* como caja del senado. Claudio daría un paso adelante en la configuración de la administración financiera con centro en el *fiscus*, adecuando el modelo augusto a los complejos cometidos a desempeñar en los dominios del emperador por todo el Imperio. De este modelo pasamos ahora a hablar.

5. Los procuradores imperiales

Anteriormente habíamos puesto de manifiesto que Augusto se abstuvo de organizar una estructura financiera que viniera a asumir las competencias del *aerarium*. Pero en tanto se retornaba a la normalidad republicana, era necesario atender las necesidades cotidianas que el gobierno de un Imperio planteaba. En este contexto de no interferencia con la institución senatorial, el emperador, aristócrata que sobreviene con poder soberano, a la hora del gobierno se inspira en la tradición o costumbre de los de su casta. Y así como los ricos senadores de la República tienen a su servicio cierto número de secretarios, libertos o esclavos, que dirigen los asuntos y administran su patrimonio, así el César, sin ser excepción a la regla, utiliza su personal particular para administrar los dominios y bienes que, bajo su dirección como *princeps*, se reparten por todo el Imperio.

Dominios que a mediados del siglo I se repartían en 31 provincias y protectorados, y patrimonio que suponía el conjunto de las recaudaciones tributarias, pertenecientes ahora al *fiscus*. Durante los Julio-Claudios serán los libertos imperiales quienes dirijan los distintos servicios financieros y administrativos que irán creándose en el incipiente organigrama de la administración imperial. Desde los Flavios y sobre todo con los Antoninos, sin relegar definitivamente a los libertos, se incorporarán los *equites* a los distintos puestos del servicio imperial, proporcionando a sus actuaciones una mayor profesionalidad y especialización, dentro de una burocracia cada vez más compleja y aún insuficiente para responder a las crecientes demandas del estado.

No parece que sea antes del final del siglo II cuando podamos hablar de una administración imperial consolidada en todos sus servicios, con un número no inferior a 200 puestos especializados y distribuidos en escalones jerárquicos, cuyos antecedentes más primitivos desde luego nos remontan a

Augusto. Parece que ya con Augusto se inició la articulación de un organigrama de los funcionarios adscritos a los distintos servicios imperiales. Estos funcionarios, que lo fueron a partir de recibir un salario determinado por el servicio desempeñado, se integraron a lo largo del siglo I en tres escalas definidas según los emolumentos percibidos por sus actividades. Así, y con el título administrativo de *procurator*, expresión antigua que venía a definir al ciudadano con poder delegado que cuida o dirige los asuntos de otro, en este caso el *princeps*, quedaron constituidos tres grupos de procuradores, por cuyos servicios recibieron 60.000, 100.000 y 200.000 *HS* al año. La categoría otorgada al servicio, ya fuera ejercido en la corte imperial o en Roma, ya en las provincias donde aquella corte tenía intereses, decidía la adscripción en uno u otro de los niveles existentes.

Finalmente, cuando fueron los *equites* quienes de modo general ocuparon la mayoría de los puestos civiles, la escala de ingresos quedó completada con un nivel superior, el trecenario (300.000 *HS*), reservado para los principales servicios centrales de la administración económica imperial. Quedó de esta forma configurada una auténtica carrera administrativa que para los *equites* venía a suponer la satisfacción de unas aspiraciones surgidas para emulación del *cursus honorum* de los senadores.

Es necesario decir que la estructura de salarios según los servicios en donde se desempeñaba el puesto, a excepción del nivel superior, no fue nunca algo inalterable, y un examen detenido de las fuentes epigráficas, fundamentales para este apartado de la historia socioeconómica de Roma, nos muestra que cada emperador hizo los cambios que consideró oportunos, ya fuese por la importancia cobrada por un determinado servicio, como por el deseo imperial de premiar de modo especial a sus favoritos y más íntimos colaboradores. No de otra forma podíamos esperar que se actuara en una organización administrativa surgida del peculiar concepto que cada emperador tenía de la tarea de gobierno y del estado. Con tales premisas, la costumbre provocaría la institucionalización del sistema a finales del siglo II.

El nivel superior de puestos a desempeñar por los servidores imperiales, los trecenarios, abarcaba un limitado número de servicios. Suponían el codiciado final de cualquier carrera de *honores* ejercida junto al emperador, y, por supuesto, eran cargos ejercidos en Roma. Consistían en las *praefecturae* de la Annona, de Egipto, de las flotas sitas en Misena y Rávena, y del *praetorium* de la ciudad. También tenía este rango el *procurator a rationibus*, director del *fiscus* central de Roma y auténtico ministro de la hacienda imperial. Del *a rationibus* dependían todos los procuradores generales de las provincias imperiales, que en nombre del César dirigían los asuntos económicos y financieros de sus regiones. Su nivel era ducenario si la provincia estaba dotada de un legado de rango consular, y centenario si aquel lo era de rango pretorial. Eran asimismo ducenarios (200.000 *HS*) todos los procuradores que estaban al frente de algún servicio centralizado en Roma, ya ejercido en la cancillería del emperador –eran los *ab epistulis latinis*, *ab epistulis graecis*, *a cognitionibus*, *a studiis*, *a libellis*, *a consiliis*, *a cubiculo*, etcétera,– ya en los departamentos financieros y económicos imperiales. Los más importantes de estos últimos eran los servicios que administraban cada uno de los impuestos pertenecientes al *fiscus* – *procurator vicesimae hereditatium* o 5% de las herencias, *procurator vicesimae libertatis* o 5% sobre las manumisiones, *procurator portorii*, o tasas entre el 2 y el 5% del valor de todo producto en tránsito – o de los que dependían los procuradores provinciales asignados a cada uno de estos tributos en sus dis-

tritos, y que tenían rango sexagenario (60.000 *HS*) cuando la provincia era de rango pretorial, o centenario (100.000 *HS*) si era consular o su jurisdicción comprendía a varias provincias pretoriales a un tiempo.

Cada fuente de ingreso que revertía en la caja imperial era administrada por un procurador concreto. El *procurator hereditatium* administraba los legados y herencias donadas al *princeps*, pudiendo generarse servicios específicos cuando la magnitud del patrimonio a administrar lo recomendaba –tal ocurría con el *kalendarium Vegetiani* –, situación que podía repetirse en el servicio del *procurator ad bona damnatorum*, bienes confiscados a los reos, –como en el caso del *procurator ad bona Plautiani*–. Un *procurator ad bona caduca* o *vacantia* administraba los bienes legados en herencia sin heredero legítimo conocido. Finalmente, la fortuna privada del emperador era administrada por un *procurator patrimonii*, del que más adelante hablaremos, a cuyas órdenes estaban los diversos procuradores que administraban este mismo servicio en las provincias.

De la misma forma, los servicios que implicaban una fuente de gasto a cargo de las arcas imperiales estaban dirigidos por los correspondientes procuradores. El suministro de la casa imperial o de la ciudad de Roma *–rationis castrensis*, *a frumento*–, la realización de obras públicas a cargo del *fiscus –operum publicorum*–, la celebración periódica de juegos *–ludi matutini*, *ludi magni*–, o espectáculos gladiatorios *–familiarum gladiatoriarum*–, el mantenimiento de los silos de Roma o Italia *–horreorum*, *annonae Ostiae*–, el cuidado de los registros censuales ecuestres *–a censibus*–, y otros muchos. Prácticamente no hubo servicio a desempeñar que no estuviera cubierto con un intendente especializado en el mismo.

Una más extensa plantilla de subalternos y colaboradores formaban la lista de integrantes de cada servicio. En un rango superior actuaron los *subprocuratores* o *adiutores procuratoris*, normalmente sexagenarios, y los *subpraefecti* o *adiutores praefecti*, en el escalón superior del *cursus*. Por debajo y sin aparente estructuración jerárquica eran legión los *dispensatores*, *curatores*, *exactores*, *arkarii*, *servi*, *contrascriptores*, *scribae*, etc..., que atendían en cada una de las prestaciones originadas por la gestión del servicio.

6. Los ingresos del *fiscus*

Examinemos ahora qué ingresos eran administrados por el *fiscus* y cuál era la procedencia de los mismos. En principio debemos agrupar las diversas fuentes de ingresos según fuesen de carácter regular u ordinario, generados de las distintas rentas imperiales, o con carácter extraordinario, sujetos, por tanto, a múltiples variaciones causadas tanto por su naturaleza, como por estar sujetos las más de las ocasiones a una decisión imperial.

Los ingresos regulares u ordinarios procedían de las rentas y explotación de los dominios y bienes asignados a la administración imperial. Así, eran rentas imperiales los tributos directos e indirectos que pagaban los ciudadanos de las provincias y los ciudadanos romanos, tanto los domiciliados en provincias imperiales como en las senatoriales. Entre los tributos directos, los principales eran herederos de las antiguas contribuciones republicanas, como el *stipendium* o las *decumae* o *vicesimae*, si bien ahora se recaudaban en virtud bien de una contribución territorial, *tributum soli*, la fórmula más extendida, bien de una contribución personal, *tributum capitis*, afecto sólo a algunas áreas del Imperio. Los tributos en especie, *decumae* o *vicesimae*, conservaron la misma entidad, e incluso fue ampliado el número de provincias que debían efectuar sus pagos en



Pórtico del *Macellum* de Pompeya

tal modalidad, dada la voracidad cerealística que caracterizó a la ciudad de Roma a lo largo de los siglos imperiales.

Los tributos indirectos *–vectigalia–*, afectaban a todos los ciudadanos romanos ya de Italia, ya de las provincias, y tendían a incrementar sus recaudaciones como consecuencia de la promoción jurídica que periódicamente dosificaban los emperadores entre las provincias más romanizadas. Los *portoria* gravaban el tráfico de mercancías entre ciudades, distritos y provincias. La *vicesima hereditatium* y la *vicesima libertatis* gravaban con un 5% las herencias a partir de cierta cuantía, y las manumisiones de esclavos, allí donde se producían. La *centesima rerum venalium* imponía una contribución del 1% sobre los precios de venta de cualquier producto de los mercados. La *quinta et vicesima rerum venalium mancipiorum* afectaba a las ventas de esclavos en los mercados; Cayo añadió otro *vectigal* más a la actividad económica, gravando a los minoristas por sus puestos con un *vectigal ansarii et foricularii pro mercalium*; asimismo, toda venta en subasta de productos, que incluía la participación de un *praeco* o pregonero, desde bienes de consumo a servicios en arriendo, estaba gravada con la *centesima auctionum* o 1% de las ventas o arriendos efectuados. De menor entidad fue la *quadragessima litium* o 2,5% de gravamen sobre el importe de los litigios, y de alcance desconocido nos han llegado noticia de algunos otros *vectigalia*, que son buena prueba de la grotesca actitud de algunos emperadores en su paranoia recaudatoria *–vectigal lenocinii* de Cayo, o *vectigal urinae* de Vespasiano–.

El *fiscus* imperial obtenía en el Alto Imperio ingresos extraordinarios procedentes de la explotación de sus mo-

nopolios en Italia y las provincias, así como de las contribuciones que en virtud de una decisión imperial podían ser impuestas a los distintos sectores de la sociedad en todo el Imperio. La importación de productos considerados como de lujo, de lejanas zonas de Oriente, podían venir gravadas con tasas de hasta un 30%, o estar definitivamente monopolizadas por el emperador. El *fiscus iudaicus*, según algunas opiniones, se creó exclusivamente para recaudar el impuesto del comercio del *balsamum*, y según otras, esta misión la asumió el *fiscus asiaticus*, mientras que aquel simplemente se limitó a apropiarse de los 2 dracmas que cada judío pagaba al templo en Jerusalén.

La explotación de las minas de oro y plata era atribución del correspondiente *procurator metallorum*, que administraba los ingresos procedentes de estas actividades, una vez adjudicadas en arriendo mediante subasta a la iniciativa particular. Salinas, canteras, y el cinabrio eran asimismo monopolios de ingresos extraordinarios cuya cuantía dependía de las condiciones más o menos ventajosas logradas por los procuradores en las contratas de adjudicaciones de su explotación.

Periódicamente al principio, casi anualmente desde el siglo II, se recaudaba el *aurum coronarium*, contribución a entregar por los grupos sociales más fuertes de Roma, o por las ciudades y provincias de forma colectiva, con motivo de la coronación de cada nuevo emperador, y después, con ocasión del aniversario de esta efeméride de manera que se constituyó como contribución regular y ordinaria. Era siempre una cantidad en metales preciosos y suponía un recurso fácil para paliar necesidades imperiosas del *fiscus* en momentos de penuria. De importancia creciente fue el ingreso procedente de los legados testamentarios, herencias, donaciones, bienes de condenados en tribunales imperiales o bienes sin un beneficiario definido legalmente, así como los *peculia* de los siervos y libertos imperiales, que configuraron rentas de muy diversa índole, que el *fiscus* administraba por todo el Imperio.

Por su carácter circunstancial, estos ingresos no podían estar sujetos a una previsión presupuestaria, por lo que de forma paulatina iban constituyendo un patrimonio cuya rentabilidad irregular fue preocupación de los emperadores. Por ello no es extraño ver cómo en ocasiones hubo tentación no disimulada de regularizar las aportaciones de estas rentas o de aumentar su número, a costa del uso y abuso arbitrario de la presión por parte del emperador, sobre los eventuales donantes. Tiberio o Domiciano utilizaron en numerosas ocasiones los tribunales para confiscar fortunas que pasaban a su *fiscus*, y es proverbial la peligrosa reacción que algunos Césares mostraban cuando de ciertos patrimonios testamentarios no recibían un "regalo" adecuado o proporcional a la alta dignidad de su persona, como "voluntario" destinatario.

7. Los gastos del *fiscus*

Pese a la enorme cuantía que supuso el capítulo de ingresos del *fiscus* altoimperial, muy superior sin duda a la de los mejores momentos económicos de la República, no fue la situación de superávit la tónica habitual en el Alto Imperio. A tales ingresos correspondieron gastos similares, y la búsqueda de nuevas fuentes recaudatorias fue preocupación que pasó a primer plano en la política imperial, acentuada desde la llegada al poder de los Antoninos.

Con las características peculiares de cada momento, tres grandes capítulos consumieron cuantos recursos generó la hacienda pública imperial. Ejército, burocracia y liberalidades pueden ser en síntesis los tres sectores en que se movió el gasto público durante todo el Imperio.

El capítulo militar englobaba toda la actividad desarrollada por el ejército ya en períodos de paz, ya en tiempos de campaña, que desde el siglo II fueron para desgracia de las arcas públicas más amplios que los primeros. Los sueldos de los legionarios, centuriones y *equites* oficiales fueron pronto asumidos por el *fiscus*, descargando de ello a un *aerarium* incapaz de hacer frente a tal gasto, en virtud por un lado de ser mayoría las provincias pertenecientes a la administración del emperador las que albergaban la tropa, y por otro, como garantía de la plena adhesión del estamento militar al *princeps* que les pagaba. El capítulo de suministro y pagas de un ejército que a lo largo del Alto Imperio pocas veces tuvo menos de 25-30 legiones en pie de guerra, además de los *auxilia* correspondientes, era carga más que suficiente para cualquier presupuesto público.

Pero además debe añadirse desde el propio Augusto la institucionalización dl reparto de *donativa*, cantidades entregadas a los legionarios, centuriones y *equites*, en proporción de simple, doble y triple cantidad, en concepto en principio de recompensa por servicios brillantes, pero en la práctica como soborno y afianzamiento de apoyos y lealtades al emperador reinante, frente a cualquier otro candidato o conspiración contra el régimen.

El *donativum* pasó de ser recompensa a iniciativa voluntaria del otorgante a exigencia ineludible y regularmente exigida que cualquier emperador debía afrontar si deseaba continuar siéndolo. Su cuantía pronto rebasó la del propio salario y aún creció a ritmo geométrico a lo largo del Imperio, por la latente necesidad de mejorar los comportamientos que en este tema había demostrado los antecesores.

En el siglo III prácticamente la elección de uno u otro candidato al trono era objeto de una subasta al mejor *donativum*, ofertado por los candidatos. En los dos primeros siglos, el *donativum* y los *stipendia* militares suponían buena parte del gasto del ejército y el capítulo más gravoso de los asumidos por el *fiscus*, sobre todo cuando se abrieron las hostilidades en los frentes del Rin, Danubio y Oriente, situación de lo más frecuente desde Trajano.

En contexto muy análogo al del *donativum*, el capítulo de las liberalidades consumió grandes recursos financieros de las arcas públicas, y no parece que ningún emperador debiera sustraerse a ellas, por cuanto esta evergética actividad era clave para ganarse el apoyo popular al régimen, y por tanto de ella dependía la consolidación del César de turno. Como el senador que diariamente revalida con su filantropía y liberalidad la adhesión y reverencia de sus clientes e inferiores a costa de repartos de bienes o dinero, así actuó en esencia el Principado con el pueblo de Roma y aún en las provincias, a modo de voluntario y adicional coste de la propaganda del régimen.

El sistema de *frumentationes*, repartos de trigo gratuito o a bajo precio, y de *congiaria*, repartos de vino y aceite, heredado de la República, reciben respaldo imperial y aún son ampliados desde la llegada al poder de los Césares. La necesidad de conectar en todo momento con la plebe como medio de precaución política, la imposibilidad de prescindir de este apoyo en caso de riesgo en el sistema, el fuerte incremento de la población de la Urbs, consecuencia del feroz capitalismo practicado, generador a su vez de masas de desocupados, el mero prurito propagandístico, etc., todas éstas fueron circunstancias que favorecieron una situación en la que le *fiscus*, a través de la *Annona*, asumía la alimentación diaria de un mínimo de 200.000 ciudadanos. Por citar a Augusto, en su testamento político declaró haber gastado en trigo para repartos y en *congiaria*, 12.000.000 Ӿ (den.) y 14.000.000 Ӿ respectivamente. Los cálculos realizados sobre el coste que para el *fiscus*

supuso este doble concepto hasta el siglo III, no bajan de 1.732.000.000 ✕. Se explica así la ampliación del número de provincias frumentarias observada en el primer siglo de Principado.

Finalmente, el tercer gran apartado de gastos fue capítulo que alcanzó su máximo desarrollo a finales del siglo III. En efecto, cuando Diocleciano asumió el poder no menos de 200.000 funcionarios articulaban los servicios en que la administración imperial estaba constituida, desde la jerarquía procuratorial, que en tiempos de Marco Aurelio conocía hasta 124 denominaciones específicas, hasta los últimos empleados y servidores, todos a expensas del *fiscus*. Desde mediada la segunda centuria será cuando el sector de la burocracia tome importancia como fuente de gastos públicos, y desde el siglo III, por su continuo incremento, pasará a ser causa del anquilosamiento e ineficacia funcional del aparato administrativo del estado.

Junto a estos gastos principales, el *fiscus* altoimperial sufragó el coste de otros capítulos cuyas cuantías variaron según las prioridades observadas en cada gobierno imperial. Las obras públicas en Italia o provincias incluyeron la construcción de numerosos templos, anfiteatros, teatros, circos, arcos, termas, calzadas, acueductos y el mantenimiento y reparación de los existentes. Actuaciones todas ellas perfectamente conmemoradas en miliarios y dedicaciones epigráficas. La magnitud de estas obras obligó en muchas ocasiones al *fiscus* a ir delegando en provincias y ciudades la iniciativa constructora, quedando prácticamente reducida a Roma e Italia la actividad desplegada en este sentido.

El mantenimiento del culto de los distintos dioses oficiales de Roma y provincias, más la puesta en marcha del nuevo servicio del culto imperial, abría un capítulo de gastos de liturgia, festividades, sacrificios, donaciones y juegos públicos en honor de los titulares de los templos que, junto con el coste de una extensa clase sacerdotal, exigía considerables dispendios a las arcas del estado.

Finalmente, y en un apartado que podríamos haber incluído dentro del programa propagandístico y de popularización del régimen, la celebración de espectáculos en la ciudad de Roma durante numerosos días al año, en los que además se aprovechaba para combinar la propia celebración con el reparto de *sportulae*, *congiaria* y otras fórmulas de prodigalidad, exigía todo ello grandes cantidades de dinero que desde luego ningún emperador renunció a emplear. *Ludi Magni, ludi saeculares, ludi gladiatorium*, etc..., que comprendían desde carreras de carros hasta simples exhibiciones de animales exóticos, pasando por la construcción de enormes y costosos artificios para llegar a simular batallas navales (*naumachias*), se repartían durante todo el año y era excepcional el mes en que no había varios días dedicados a congregar a la plebe en torno a estas celebraciones.

A pesar de contar con la financiación de ediles, cuestores y *flamines* para muchos de estos espectáculos, el propio *princeps* asumió el coste de la mayoría de ellos, revalidando en fastuosidad y dispendio, en lógica actitud de quien se situaba en la cúspide del poder en toda Roma.

La combinación de los ingresos y los gastos a lo largo del Alto Imperio definieron la política financiera, llena de altibajos, seguida por los emperadores y de cuya evolución y pormenores nos ocuparemos en otro capítulo de este trabajo.

8. El *patrimonium caesaris* y la *res privata principis*

La primera mención que poseemos del *patrimonium* aparece en el testamento

político de Augusto (*Res Gestae Divi Augusti*), y hace referencia a su fortuna personal aún cuando de forma tan inconcreta, que estamos muy lejos aún de definir adecuadamente el pleno sentido de este término.

El problema estriba en cuál fue la diferenciación real entre *fiscus*, tesoro imperial que administraba todas las rentas del nuevo régimen del Principado, y el *patrimonium*, expresión que venía a designar aquellas propiedades y sus rentas que de manera particular revertían en el emperador como miembro de la familia reinante. Y es gusto convirtió de hecho al *fiscus* en el tesoro público del Principado, pero en las fuentes literarias no se relega por ello aquella condición de uso personal y privado que el *fiscus* tuvo en origen. Por ello el *fiscus* era el *fiscus* de Augusto, "su" *fiscus*, su tesoro personal, aún cuando sea a un tiempo el del estado.

Y en los mismos términos se manifiestan los textos cuando mencionan el *patrimonium*, por lo que la actual investigación se encuentra con dificultades para analizar y definir las esferas de funciones y alcances jurisdiccionales que cada uno de estos órganos eco-





Aureus **de Trajano**

problemática la cuestión porque si otorgamos un lógico carácter público al *fiscus* y un carácter privado al *patrimonium*, cómo circunstancias diferenciadoras, al examinar las noticias que sobre ambos poseemos esta consideración de base no encuentra ratificación.

Ya vimos anteriormente cómo el concepto de *fiscus* tenía unas raíces personales, privadas, como fondos administrados por su propietario, ya el procónsul de una provincia, ya en este caso por el emperador. La evolución del régimen que se instaura con Au- nómicos, *fiscus* y *patrimonium*, tuvieron a lo largo del Principado.

Veamos, no obstante, un resumen del estado actual de nuestros conocimientos en que la polémica se plantea, según los términos por todos aceptados.

El *patrimonium* particular imperial, *patrimonium caesaris*, existe desde Augusto como antes quedó señalado. Parece que este órgano financiero englobaba todos los dominios e intereses económicos, así como las rentas que de su explotación se derivaban, pertenecientes al emperador reinante. Estos bienes procedían a su vez de la fortuna

familiar, como miembro ésta del estamento económico más fuerte del censo romano, y resultaban sensiblemente acrecentados por la condición de poder ostentada por su titular, el *princeps*, dueño de los designios del estado.

En su calidad de fortuna imperial, el *patrimonium caesaris* se engrosaba por los legados, donaciones y herencias que muchos senadores y *equites* tenían a gala en instituir, tanto en vida como en las disposiciones testamentarias. Capítulo importante en este sentido era la libre disposición que el emperador tenía, como patrono y señor, de los *peculia* o bienes de sus libertos y esclavos, como le estaba permitido a cualquier miembro de su clase. Pero se daba la circunstancia de que el emperador era el mayor propietario de esclavos del Imperio.

Con relación a este tipo de ingresos, hemos de volver a páginas anteriores cuando enumeramos los legados y donaciones de entre las fuentes de alimentación del *fiscus*. Las donaciones, testamentos, legados, ¿pasaron al *fiscus*, caja imperial del estado, o al *patrimonium*, caja privada del emperador reinante? Ambas posibilidades nos son confirmadas en las fuentes y en ello radica la clave del problema: *fiscus* y *patrimonium* como cajas particulares, aún cuando otras referencias al primero lo contemplen además como caja imperial del estado.

Estas evidentes posiciones antagónicas de las fuentes han movido a algunas tendencias actuales a reconsiderar la situación desde una nueva perspectiva. Así, *patrimonium* vendría a designar a todas las propiedades, dominios, monopolios, rentas tributarias provinciales y contribuciones recaudadas en virtud del derecho que asistía a los emperadores como administrador de las fuentes económicas a él asignadas. *Patrimonium* tendría así una acepción globalizadora, de abarcar cuanto por derecho le correspondía al *princeps*, y una cognotación relativa al modo particular, privado, personal en que dichos bienes eran y debían ser administrados.

En esta perspectiva el concepto *fiscus* viene a complementar al del *patrimonium*, al ser aquel la caja, el tesoro concreto a donde iban a parar todos aquellos ingresos en metálico del *patrimonium*. *Fiscus* sería el instrumento operativo de ingresos y pagos, sin sentido de no existir el *patrimonium*. *Fiscus* sería a *patrimonium* lo que el *aerarium Saturni* a los *tributa*, *ultro tributa* y *vectigalia*, o sea, las fuentes de ingresos y el órgano material que los contiene.

No obstante, no parece que se aclare la cuestión con esta reducción del problema a la reinterpretación de los términos. Quede hasta aquí esta sugerente e hipotética visión del tema.

La documentación existente nos permite situar en tiempos de Claudio el momento en que el servicio del *patrimonium* quedó regulado bajo una estructura administrativa diferenciada y aparte de la del *fiscus*, en la que hasta ese momento se englobaba. Aparecen así los *procuratores patrimonii*, con rango ducenario y de condición liberta en los primeros momentos, para adscribirse al censo ecuestre a partir del siglo II del Imperio.

De ellos dependerán en última instancia los procuradores del *patrimonium caesaris* en cada una de las provincias donde el emperador tenía intereses, de rango sexagenario en la mayoría de los casos. Una provincia constituirá excepción a este esquema organizativo. La provincia de Egipto era propiedad particular del emperador reinante desde su constitución en el año 30 a. de C. Por ello su gobierno estaba asignado a una *praefectus Aegypti*, legado personal del emperador en el país, y su régimen financiero era diferente al del resto del Imperio.

Las rentas fiscales de Egipto eran administradas por el *idiologos*, versión helénica de lo que representaba el *procurator patrimonii* en cualquier otra región del Imperio. Pero su rango era ducenario, como el titular de los servicios centrales del *patrimonium* de Roma.

Muestra del carácter particular que los emperadores otorgaron a esta provincia es el hecho de que, desde Augusto, ningún senador podía viajar al país sin permiso imperial, al igual que el propietario de un dominio territorial vela por controlar a todos los visitantes al mismo.

Durante el siglo II se confirma la dualidad de cajas imperiales, *fiscus* y *patrimonium caesaris*, prosiguiendo ésta última su expansión a todas las provincias del Imperio, reflejo evidente de la presencia de los intereses particulares del *princeps* en todos los territorios. Esta perfecta configuración administrativa no obsta para que a la hora de precisar qué gastos y que ingresos iban a una y otra caja, como antes establecimos, nos resulte muy difícil delimitarlo. El emperador gastó tanto del *fiscus* como del *patrimonium* para afrontar necesidades públicas y necesidades privadas, indistintamente. No hubo asomo de escrupulosidad a la hora de consignar los gastos según el órgano que los asume.

El volumen alcanzado por las rentas atribuidas al emperador y su *patrimonium* debió ser motivo que llevó a Septimio Severo a fines del siglo II a afrontar una nueva estructuración interna de todos los servicios financieros del estado.

Parece que la política de confiscaciones realizada por este emperador sobre las fortunas de sus adversarios, los *bona damnatorum*, proporcionaron no al *fiscus* sino al *patrimonium* un potencial económico suficiente como para desdoblar su administración. En primer lugar Severo sustituye al *fiscus* como órgano receptor de los bienes confiscados a los condenados por tribunales imperiales, por el *patrimonium caesaris*. Pero estos bienes, muy abundantes durante su gobierno, desde Severo no irán a parar a la *res familiaris*, al *patrimonium* que los englobaba junto con los bienes de la corona, sino que serán contabilizados como propiedad personal del emperador, Septimio Severo, e irán, por tanto, a su *res privata*, con independencia de aquellos otros que eran inalienables de la corona y los Severos.

Para regular esta disposición, Septimio Severo instituye como caja nueva e individualizada la *Res Privata Principis* o *Ratio Privata*, con los ingresos procedentes de las confiscaciones y aquellos otros que, de otras fuentes, los emperadores puedan asignarse en el futuro, y cuyo titular era Septimio Severo como emperador reinante, y el *patrimonium caesaris*, con las rentas de los bienes de la familia de los Severos, como anteriormente se configuraba, pero en claro detrimento de su volumen por no incluir los bienes del *princeps*.

La administración del nuevo servicio y la nueva configuración de la hacienda imperial queda documentada en la epigrafía. Las rentas públicas del estado siguieron estando organizadas en el *fiscus*, cuyo máximo responsable siguió siendo el *a rationibus*, *rationalis* desde Marco Aurelio, de rango trecenario. La nueva *Res Privata* fue puesta bajo la dirección de un *procurator rei privatae*, de rango similar al *a rationibus*, y que durante los siglos bajoimperiales adoptaría los títulos de *magister rei privatae* y *comes privatarum* finalmente. Todos sus titulares fueron del censo ecuestre. Por último, desde principios del siglo III el *patrimonium caesaris* es rebajado a mero departamento secundario de la *Res Privata*, desapareciendo los *equites* de su dirección y pasando ésta a manos de los libertos imperiales con categoría centenaria, e incluso sexagenaria, según los vaivenes políticos de cada momento.

Tales pueden ser los términos en que quede planteado el estudio de estos órganos financieros, en tanto no aumente la documentación al respecto. Documentación que, en cualquier caso, parece que con bastante seguridad procederá del *Mons Testaccio*, auténtico archivo de muchas de las actividades que en provincias desarrollaron tanto el *fiscus* como las *rationes privatae* de los emperadores del final del siglo II y siglo III.



Retrato de muchacha romana (siglo II d. C.)

II. La recaudación tributaria

1. Los censos y su elaboración. Sus funcionarios

Las actividades censuales parece que fueron tan remotas como la génesis del propio estado romano, y la tradición historiográfica romana que cristaliza en la analística del siglo III a.de C. no duda en atribuir a Servio Tulio la confección del primer censo de Roma, ya en la monarquía. Independientemente de la veracidad de este dato, no cabe duda que la existencia de un censo se considera elemento inseparable de la actividad financiera del estado, sin el cual resultaba imposible concebir una mínima operatividad al *aerarium Saturni*.

En el 443 a. de C. la confección de los censos fue competencia asumida por los censores y planificada, al principio, para períodos de cinco años, por lo que el término *lustrum* venía a nombrar los períodos entre una y otra actividad censual. Lógicamente, la estructura de funcionamiento del censo republicano estuvo pensada para un ámbito de actuación limitado a Roma y la *Latium*. Posteriormente este ámbito se amplió al resto de las regiones de Italia a medida que la península pasó a estar bajo el control del senado.

La incorporación de provincias planteó un cierto vacío constitucional de lo relativo a su tratamiento censual, quedando de manifiesto la invalidez de los esquemas censuales planeados para una región como Italia, y la necesidad de arbitrar nuevas fórmulas que, adecuadas al marco cultural de cada provincia, permitieran al *aerarium* extraer de aquéllas sus rentas tributarias.

Esto fue tarea que nunca acabó de configurarse a lo largo de toda la República, en la medida en que se iban incorporando nuevos territorios y era preciso articular nuevos instrumentos de recuento de bienes y personas, como distintos eran los pueblos, economías y culturas de los ocupantes de esos territorios.

Los largos períodos de guerra exterior y luchas internas que caracterizaron el último siglo republicano dieron al traste con las condiciones de un mínimo de rigor en las tareas censuales, y éstas quedaron en suspenso durante muchos años, defecto éste que por otro lado fue endémico en el siglo anterior, sobre todo por lo que respecta a la actuación en provincias.

No es por tanto gratuito afirmar que los censos provinciales de la República fueron mal hechos, sin la exhaustividad de los observados para Italia.

Carecieron de continuidad en la actualización de datos y sólo en contadas ocasiones coincidieron con la apertura del *lustrum* en Roma. En la mayoría de los casos las provincias fueron censadas al consumarse su conquista o anexión, y estos resultados se dieron por válidos durante decenios. En esta actitud hemos de ver por un lado la incapacidad del senado por asumir fehacientemente y con regularidad tan inmensa tarea como el censo constituía, y por otro lado, la indiferencia del poder público ante los abusos que tal situación generaba, si a pesar de todo los tributos seguían afluyendo a sus arcas.

Con censos mal hechos y escasos, las recaudaciones fueron injustas y finalmente la protesta de los provinciales se convirtió en *leitmotiv* que acompañará al senado hasta la crisis final de la República.

Augusto comprendió la necesidad de organizar este campo como paso previo al saneamiento de la economía del estado, tras 30 años de ausencia de actualización en las fuentes de ingresos del erario público. Desde Actium el Imperio Romano será organizado en cuatro zonas, asignadas a cuatro de sus colaboradores, al objeto de proceder al censo y catastro de habitantes ciudadanos y bienes, distribuidos por provincias que, junto con el censo ya realizado en Italia –*lex Iulia municipalis*, al parecer y según las últimas teorías, del propio Augusto y no de César–, proporcionarán un completo panorama de los recursos del Imperio.

Oriente fue terminado en el 31 a.de C. por Zenodotus; Occidente concluyó sus tareas en el 27 bajo la dirección de Didymus; el Norte fue asignado a Theodotus y finalizados sus recuentos en el 25, y el Sur, de Polycletus, hacia el 2-3 d. C. Datos extraídos de aquellos resultados sirvieron a Agrippa para confeccionar su mapa del Imperio. En concreto, sabemos que las Galias fueron censadas en el 27 a. de C., 12 a. de C. y 14 d. de C. bajo Druso y Germánico éstas dos últimas veces, y luego con Domiciano y Nerva. Judea fue incluida en el censo de Siria del año 6 d. de C. y las Hispanias recibirían visitas de legados censores en los últimos años de Augusto y desde luego, tras la concesión del *ius latii* por Vespasiano, hacia 73/4.

La actuación de Augusto y sus sucesores en la elaboración de los censos partía de una situación dual, ocasionada por las distribución de las provincias del Imperio entre las del senado y las del emperador, como administradores de las mismas. Las provincias imperiales, aquellas de más difícil control o de muy reciente anexión, no solían disponer de una estructura censual indígena previa, por lo que la actuación en ellas tuvo que partir de cero y su normalización no fue un hecho hasta pasados varios decenios. Por el contrario, las provincias senatoriales cuyo censo era asumido por el propio emperador en ocasiones extraordinarias, como *censor maximus* (más tarde *perpetuus*), solían identificarse con regiones ya muy romanizadas, de amplia tradición de gobierno en la República, y con un pasado histórico de plena civilización en donde la existencia de avanzados sistemas de recuento en algún caso tenía raigambres milenarias.

El Principado asumió y adecuó a sus intereses aquellas fórmulas censuales ya existentes y las utilizó de modelo para aquellas otras regiones de nueva incorporación, susceptibles de responder positivamente a esta implantación. Los casos de Sicilia, Asia o Egipto, donde el censo era cada catorce años y su práctica, secular, eran excepciones al resto del Imperio.

La confección del censo tenía como cometido el registro de todos los ciudadanos romanos domiciliados en provincias, y la contabilización de todos los *agri* existentes en las mismas, así como los propietarios, usufructuarios o colonos. La lista de los ciudadanos en provincias proporcionaba el número de sujetos tributarios de los impues-

tos afectos a la condición de *cives romani*. Esta lista incluía sus bienes inmuebles cuantificados en tierras, ganados, pastos, minas, pesquerías, etcétera, y las rentas ponderadas de las mismas, en el período censual comprendido.

Los habitantes de cada provincia no ciudadanos romanos eran censados en su eventual condición de propietarios, usufructuarios o colonos de tierras de cultivo, consignándose además cuantas otras propiedades constituían sus fortunas y fueran susceptibles de impuesto. Si los datos del censo de Sicilia fueron ejemplo aplicable a otras regiones, podemos considerar como aceptable que en las provincias de clara riqueza económica agraria, el censo de los *agri* hacía distinción de tierras según su uso, extensión y rendimientos medios. Se consignaban las parcelas según estuviesen destinadas a vides, olivos o cereal, registrando la extensión mínima y máxima, número de vides o cepas y árboles, y cuantías cosechadas en los últimos años. Pastos y bosques eran asentados en apartados distintos, así como el número de cabezas de ganado, especies y, al menos en Egipto, caso extremo desde luego, conjunto de aperos y bestias de tiro o carga destinadas a la labranza.

El registro de todos estos datos suponía una ardua labor que de forma honorífica presidía el emperador como censor máximo del Imperio. La dirección concreta de la elaboración del censo en cada provincia o a veces, grupos de provincias, era encargada al legado que, con rango pretorial o consular según la provincia, gobernaba el territorio en nombre del emperador. Como la confección del censo era tarea encomendada cada cierto número de años, no parece que fuera necesaria la configuración de un servicio permanente a cargo de un procurador permanente, por lo que tal función se añadía de manera específica y en el momento de ejecutarse al gobernador ordinario de la provincia, y así se constata en la epigrafía (*legatus augusti pro praetore ad census accipiendos, aut censibus accipiendis*).



Estela del argentarius Sulla

El censor provincial coordinaba la labor de cierto número de auxiliares que eran los que, distribuidos por los distritos, conventos o departamentos territoriales en que las provincias se estructuraban, efectuaban realmente el trabajo directo de la recopilación de los datos. *Adiutores, censitores, curatores, tabularii, scribae, librarii, con-*

trascriptores, etc..., son las distintas denominaciones del personal adscrito a las tareas censuales. La unidad censual desde la que se iniciaba el registro era la ciudad o municipio, en donde uno de los dos magistrados superiores sumaba a su título ordinario, *duovir*, el de *quinquennalis* como determinativo de la tarea a realizar que, al menos en este primer escalón del censo, solía conservar la periodicidad de los cinco años o *quinquennium*. Las comunidades sin estatuto jurídico romano eran asumidas para el censo por los municipios o colonias en cuyos territorios se asentaban.

Los datos recopilados en el territorio del municipio eran archivados en el *tabularium* conventual o de distrito, situado en la capital del mismo, y copia de todos ellos iba finalmente al *tabularium* provincial y de allí a Roma, donde se contenían todos los registros económicos relativos a todos los recursos del estado en sus provincias.

Finalizado el censo se procedía a la actualización de los débitos fiscales a recaudar en cada uno de los capítulos impositivos y demás tasas de las provincias. Las nuevas cuantías tendrían vigencia hasta la siguiente revisión censual y su delimitación o fijación era resultado del promedio establecido para el último quinquenio, en cuanto a los impuestos que gravaban las cosechas.

2. Los intermediarios entre el estado y los contribuyentes

En la República la explotación de los servicios y rentas del estado era una de las competencias asumidas por los censores. El sistema empleado era el de las adjudicaciones de estos servicios y rentas, *publica* en la terminología, a las iniciativas particulares, mediante una venta en subasta al mejor postor de cada una de estas contratas (*locatio censoria*).

Los particulares adjudicatarios de la subasta, que recibían el nombre de *publicani* por ser los usufructuarios de un *publicum*, entregaban por adelantado la totalidad o parte importante del beneficio o renta a explotar como depositarios de la confianza del estado, añadiendo una cuota de lucro propio al montante final en que las contratas se habían ajustado. Así se construyeron templos, termas, vías, anfiteatros, cloacas y se suministró al ejército y la flota durante siglos, sin que la desventaja que para el estado pudiera suponer desentenderse en bastante medida del óptimo aprovechamiento y control de sus recursos fuese superior a la ventaja que suponía el ahorro de gastos de personal para la recaudación y la disponibilidad rápida de liquidez en el *aerarium*.

La incorporación de territorios a la República aumentó las fuentes de ingresos del estado y las recaudaciones tributarias se sumaron al conjunto de *publica* que debían ser objeto de adjudicaciones mediante la subasta censoria. Pero la magnitud de los negocios a explotar fue desde estas incorporaciones provinciales, en el siglo III a. de C., muy superior a las subastas que tenían lugar antes de la expansión imperialista del senado. Por ello, el arriendo de cobranzas tributarias que abarcaban provincias muy ricas suponía grandes desembolsos e inversiones para estos *publicani*, que adecuándose a los tiempos se constituían en *societates* de varios miembros en donde la aportación de capital delimitaba la proporción del beneficio a percibir.

Las *societates publicanorum* de los dos últimos siglos de la República jugaron un papel muy importante no sólo en las finanzas del estado sino también en la marcha política del senado, en donde formaron auténticos grupos de presión que mediatizaron los planes expansionistas del gobierno. Más de una guerra y más de una anexión territorial tuvo su origen en la prevalencia de los

intereses financieros de estas corporaciones particulares, a través de los *equites* en otros casos, ambos suficientemente fuertes como para lograr medidas estatales que, presentadas como en interés del pueblo romano, sólo lo eran de sus fortunas.

Pero los problemas de dependencia del *aerarium* de estos financieros no fueron los únicos que a la larga se plantearon, por más que en el siglo I no era exagerado hablar de una mediatización del gobierno a las decisiones de estos grupos. Junto a esta carencia de autonomía, estaban los problemas que el propio sistema de arriendo acarreaba entre los contribuyentes provinciales, objetos de la acción de los publicanos. Los abusos, las injusticias, los desórdenes públicos, las auténticas esquilmas, la arbitrariedad en la fijación de pagos y cuantías, los procedimientos opresores en las recaudaciones, todo esto, unido a la realidad de unos impuestos mal diseñados y peor censados, y a la falta de interés cuando no real connivencia de los gobernadores provinciales con los publicanos, había ocasionado y ocasionaba a fines del siglo I a. de C. protestas, revueltas e incluso guerras y asesinatos de enviados senatoriales sin que Roma desease abordar de una vez y en profundidad las raíces del problema. Las fuentes clásicas son prolijas en detalles de este auténtico vicio y motor del deterioro del sistema, no por detectado y denunciado en innumerables ocasiones, heredado intacto como problema pendiente para el Principado. Recordemos tan sólo los casos de C. Verres y Sicilia y de P. Rutilio y los publicanos de Asia.

En efecto, cuando Augusto llega al poder el sistema fiscal republicano ya no proporcionaba tantos beneficios como resentimientos, que entre los provinciales crecía hacia Roma por sufrir los abusos de los publicanos y gobernadores venales en las labores exactivas. Había que supervisar a los publicanos y prevenir las arbitrariedades de los gobernadores, de modo que no fuera este antiguo y delimitado problema el que diera al traste con la paz instaurada tan a duras penas en todo el Imperio.

Ya César abordó de primera mano el asunto de las recaudaciones dando las primeras medidas para acotar sus atribuciones, aunque no es difícil ver en su intención el deseo de neutralizar las influencias políticas de estos poderosos grupos, incompatibles con la figura de un dictador del estado, más que el servir a los intereses de los provinciales.

El problema de los publicanos será contrarrestado a lo largo del Alto Imperio, pues es en ese período cuando se fraguó y consolidó una administración civil propia que fue paulatinamente sustituyendo, por un lado a los gobernadores en sus funciones económicas, y por otro, a aquellos particulares en la explotación de los recursos económicos del estado. Augusto da un primer paso al colocar al frente de algunos servicios a personal de su máxima confianza. Los impuestos directos de las provincias imperiales serán recaudados bajo la dirección de los procuradores generales, que además percibirán un salario anual por tal función, de modo que no se propiciara la obtención de un lucro por la labor desempeñada, como sucedía con la tradicional justificación de concebir los cargos como *honores* no remunerados.

El mismo destino tendrá la recaudación de los *vectigalia* de las provincias imperiales y senatoriales, y a lo largo del siglo I el régimen de los procuradores irá incorporándose a la dirección de todas las demás fuentes de ingresos que el estado disponía en todas las provincias. El proceso de sustitución fue lento y realmente no podemos darlo por terminado hasta el siglo III. En época de Marco Aurelio aún se citan algunas sociedades de publicanos en la explotación de algunas tasas, pero éstas ya nada tenían que ver con las poderosas organizaciones del último siglo republicano.

Los publicanos del Alto Imperio ya no reciben contratas que les adjudica-

ran el cobro de grandes bloques de tributos, en una o varias provincias. Al subdividirse las contratas a subastar en varias concesiones, el volumen del negocio baja proporcionalmente y de la misma manera serán inferiores los beneficios a obtener de las mismas. Así, los capitales necesarios fueron menores y las sociedades se disolvieron o disminuyeron en número de integrantes, por no ser necesarias grandes aportaciones. Los grupos financieros potentes perdieron interés en invertir en negocios de volumen moderado y desviaron sus actividades a otras esferas más rentables, como la banca y el préstamo, o las inversiones comerciales, quedando en las adjudicaciones tributarias los grupos menores, por tanto fácilmente controlables por el estado.

Tuvieron, no obstante, cierta importancia los publicanos que arrendaron a lo largo del Alto Imperio la explotación del *portorium* en las provincias danubianas, y los que se adjudicaron los cuatro *vectigalia* más importantes de la provincia de África (*quattuor publica provinciae Africae*), siempre bajo la vigilancia y supervisión del procurador correspondiente y acaso como prueba de que, al menos en estos casos, la utilización del sistema tradicional era más rentable que el nuevo.

El nuevo sistema de percepción que conllevaba la administración de los procuradores, en realidad era una aplicación del antiguo sólo que sin las lacras que lo aquejaron. El procurador provincial y los procuradores de los impuestos indirectos también recurrieron al sistema de concursos para la adjudicación de las rentas y servicios. Pero la entidad de las contratas era de tal magnitud que difícilmente podía ser rentable su explotación para más de uno, dos o tres interesados. Los adjudicatarios, cuya integridad moral y solvencia económica debían ser demostradas y valoradas positivamente por el correspondiente procurador, recibían el nombre de *conductores*, y su actividad era plenamente fiscalizada por el intendente imperial de cuyo servicio dependía la contrata.

Sólo en África parece que las *locationes conductoribus* (adjudicaciones a conductores) tuvieron cierta entidad, como la epigrafía evidencia, pero ello debió venir obligado por las peculiares circunstancias de las rentas, propiedades y economía de la zona, así como la

Los recaudadores del tributo:

"A Crispino, *promagistro* de los dos tributos, *quadragessima* del *portorium* y *vicesima* de la libertad de las provincias de Asia, Ponto, Bitinia, Galatia, Capadocia, Pisidia, Lycaonia, Panfilia, Licia, Armenia Minor,..."

(*L'Année Epigraphique*, 1924, nº 80, del 104-114 d.C.)

"A Venus, Menophilo, siervo de los *socii* de los cuatro impuestos de África, hizo el voto con ánimo contento".

(*L'Année Epigraphique*, 1900, nº 126).

"A Tito Flavio Germano, hijo de Tito, curador del triunfo del emperador felicísimo Marco Aurelio Comodo Antonino Augusto Pío Germánico, distinguido con un muy destacado sacerdocio, pontífice menor, procurador de la vigésima de las herencias, procurador del patrimonio, procurador de los grandes juegos, procurador de los juegos matutinos, procurador del presupuesto destinado a las vías que han de trazarse en las dos partes de la ciudad, procurador de la vigésima de las herencias en Umbría, Tuscia, Piceno y región de Campania, procurador de los *alimenta* en Lucania, Bruttios, Calabria y Apulia, curador....de los edificios, de las obras públicas... edil, duovir, flamen de Augusto divinizado, duovir quinquenal, patrono de la colonia, Cerdo, su liberto a su incomparable patrono, con sus hijos Maximino, Germano y Rufino Flavio, distinguidos como caballeros, Lucio Valerio Aries, liberto del mercado de esclavos de Zabda".

CIL XV 2922, de Praeneste.



Fragmento de un sarcófago, Roma

abundancia de latifundios pertenecientes al *patrimonium* imperial. En la mayoría de las provincias la subasta de recaudaciones y servicios fue a parar a individuos que, sólo en muy contadas ocasiones, vieron rentabilidad en el constituir sociedades, con uno o dos socios más, dada la escasa envergadura y las muchas cortapisas que desde la administración provincial envolvían a la contrata subastada.

Pese a este sistema de concurso a los particulares, la mayor parte de las principales rentas tributarias provinciales fue exactada por las propias plantillas de auxiliares y subalternos de las oficinas de los procuradores, apelando en el proceso a los servicios financieros de los municipios como responsables de los tributos de sus territorios, cada vez más comprometidos en las cuotas de participación del *fiscus* de Roma.

3. Los problemas y la evolución del sistema recaudatorio

La sustitución de los publicanos en las recaudaciones supuso una importante mejora en los procedimientos perceptivos, y de ello sin duda se beneficiaron todos los súbditos del Imperio. Pero la corrupción y los abusos, si bien disminuyeron, no desaparecieron del sistema y siguieron reproduciéndose aunque ahora vinculados a los procuradores y gobernadores de las provincias.

Cuando Galba era gobernador de la provincia Citerior, las rapiñas y saqueos cometidos por los procuradores provinciales era asunto que estaba a la orden del día. Con Tiberio, Domiciano y Trajano se nos documentan juicios contra gobernadores venales que se jactaban de haberse enriquecido a costa de la esquilma de las fortunas de los súbditos tributarios. Y es de suponer que estos hechos eran cotidianos en otras zonas del Imperio pese al mutismo que en este tenor mantienen las fuentes escritas.

La realidad era que el nuevo sistema civil del Principado sólo había cambiado de individuos, pero la estructura de funcionamiento seguía siendo básicamente la misma de la época anterior, por lo que la posibilidad de repetición de situaciones injustas en las exanciones quedaba abierta de nuevo, aunque sus protagonistas fueran ahora los agentes imperiales.

En el siglo II se creó la figura del *advocatus fisci*, especie de abogado defensor de los intereses del *fiscus* en los litigios interpuestos contra él por

los ciudadanos provinciales. Parece que tal institución se hacía necesaria dado el número de conflictos legales que la actuación fiscal provocaba en los territorios a su cargo.

Acaso el principal problema fue la propia extensión del Imperio Romano en la que debían desarrollarse las operaciones exactoras. Pese al continuo aumento de funcionarios adscritos a los servicios fiscales, el incremento del territorio a administrar fue superior a las posibilidades de los órganos financieros del estado. Con un ámbito jurisdiccional que abarcaba desde el río Tajo al río Tigris en Mesopotamia, cualquier mecanismo que implicase un control quedaba incapacitado para obtener rendimientos de las operaciones burocráticas. Esto suponía un total descontrol de las actividades financieras en gran parte de las zonas, que se acentuaba proporcionalmente a la lejanía de Roma. La monarquía centralizada y centralizadora del Principado no podía mínimamente responder con eficacia a las necesidades de un imperio de tal envergadura.

Los procesos recaudatorios se hacían cada vez más arduos y lentos, y el continuo aumento de la burocracia de agentes imperiales no sólo no servía para asegurar los cobros y pagos, sino que lejos de agilizar las operaciones, concebida ésta de firma piramidal, añadía más obstáculos a los ya existentes. En el siglo III esta burocracia tenía semiparalizado el funcionamiento de las finanzas imperiales y su único servicio era el de aumentar con su coste aún más el déficit del estado.

La inoperatividad del sistema hizo asunto corriente la incapacidad de cobrar débitos fiscales y las deudas tributarias aumentaron con grave perjuicio del *fiscus*, desbordado por los gastos. Los emperadores comenzaron a condonar deudas atrasadas de varios años, presentando los cronistas este hecho como una nueva muestra de la divina munificiencia, cuando no serían pocos los casos en que en realidad existían pocos mecanismos capaces de hacer efectivo el cobro de aquellas deudas. Esta costumbre se hizo norma y pronto todo cambio de emperador era esperado por las provincias como momento oportuno de las ansiadas amnistías fiscales, sin que la crítica situación del tesoro moviera a los nuevos gobernantes a negarse a tal muestra de generosidad ante su pueblo.

Desde la segunda mitad del siglo II los períodos de guerras se hicieron cada vez más largos y frecuentes. Ello aumentó los gastos y por ende, las necesidades estatales de mayores ingresos tributarios. La guerra ocasionó además una crisis en las economías de las regiones afectadas, y el comercio se fue ralentizando en su normal desenvolvimiento. La población laboral sufrió fuertes mermas de sus contingentes por las continuas levas y, junto a los efectos directos de la guerra en los campos, la agricultura se fue empobreciendo paulatinamente.

A esto se unió la continua devaluación monetaria, con fuertes depreciaciones del numerario circulante y fuertes subidas de precios en una inflacción de cuyas causas, los órganos financieros imperiales o no pudieron relacionar con sus consecuencias, o prefirieron omitirlas por la esperanza del rápido beneficio que la devaluación oficial producía a las arcas del estado. El hecho es que la actividad económica se debilitó y la desconfianza en la moneda propició la búsqueda y retorno a viejas alternativas.

Los municipios comenzaron a depauperarse y pronto mostraron incapacidad de afrontar sus pagos ordinarios. Frente a ello, el *fiscus* actuó redoblando su opresión tributaria y arbitrando medidas para garantizar las recaudaciones. Los agentes civiles, incapaces de hacer frente a la cada vez más manifiesta hostilidad de unos contribuyentes exhaustos, dieron paso a los agentes militares. *Colletiones*, *stationarii* y *frumentarii*, que hasta ese momento eran cuerpos de

tropas al servicio de las legiones para tareas complementarias de apresamiento de criminales, bandoleros, desertores o tareas de espionaje, pasaron a encargarse de recaudar por la fuerza de la coacción y las armas todo lo necesario al avituallamiento del ejército en su paso a las zonas en campaña.

El paso de la legión por las provincias comenzó a constituir situaciones de auténtica calamidad pública para los municipios directamente afectados. Estos sufrieron las consecuencias de las requisas de las cosechas, ganados, animales de tiro e incluso productos manufacturados, en suma, todo cuanto fuera susceptible de ser necesitado por la legión en marcha al frente militar. Se consagraba así la sustitución de los cobros en moneda por los cobros en productos primarios, no sujetos a devaluaciones, quedando militarizado el proceso como garantía de su efectividad y desconfianza en la eficacia de los procedimientos normales.

Las haciendas municipales fueron intervenidas por los *curatores reipublicae* y aun las inversiones realizadas por el capital del municipio no quedaron exentas de una intervención a cargo de otros agentes como los *curatores kalendarii*. Como único medio de asegurarse el funcionamiento de los servicios imprescindibles, el estado intervino y dirigió la actividad económica en aquellas parcelas fundamentales como eran el suministro y transporte de trigo a los ejércitos y la ciudad de Roma.

Las cuantías tributarias de las villas fueron asignadas a los miembros de las curias locales con responsabilidad final del pago en las fortunas particulares de los decuriones, pero a medida que avanzó el siglo III el estado recurriría cada vez más a los sistemas de



Termopolio de Herculano

contribuciones extraordinarias, cuyo monto total comenzó a ser superior al de los ordinarias, y como demostradas las únicas eficaces en la obtención de recursos.

A mediados del siglo III el *fiscus* ya no era el principal órgano perceptor de tributos, ya que había quedado superado por la prefectura del pretorio, servicio que centralizó todos los sistemas de requisa, confiscación y recaudación de tributos en especie, y que manifestaba la clara tendencia militarizadora que desde los Severos se impuso en los tradicionales servicios fiscales.

Tributos y cuestiones fiscales:
"Aunque el pueblo estaba descontento del impuesto de la *centesima rerum venalium* establecida tras las guerras civiles, Tiberio declaró que ese era el sostén del *aerarium militare*".

(Tácito, *Annales*, I, 78, Ed. Gredos, trad. José L. Moralejo, Madrid, 1979).

"(Cayo) condonó a Italia el impuesto de la *ducentessima auctionum* (0'5% de las ventas en pública subasta)".

(Suetonio, *Calígula*, 16, 3. trad. por M. Bassols de Climent, Ed. Alma Mater, Barcelona, 1964).

"La herencia pequeña y escasa quedará libre de la carga de la *vicesima* y si el heredero agradecido así lo quiere, podrá dedicarse toda ella a los gastos del sepulcro, toda ella a los gastos del funeral; no habrá allí quien espíe ni censure. Todo el que venga a heredar una módica cantidad, podrá tenerla sin preocupaciones y disfrutarla tranquilo. La *vicesima* ha quedado de tal modo reglamentada que sólo se corre el riesgo de incurrir en ella cuando se está en la opulencia".

(Plinio el Joven, *Panegírico de Trajano*, 40, 1-2, Ed. A. D'Ors, Madrid, 1955).

"Aquel mismo año (58 d. C.), ante repetidas reclamaciones del pueblo que protestaba de los excesos de los publicanos, dudó Nerón si ordenar la supresión de todos los impuestos, haciendo al género humano el más hermoso de los dones. Pero su primer impulso, no sin antes alabar profusamente su grandeza de ánimo, lo contuvieron sus consejeros de más edad, advirtiéndole que el Imperio se desharía si las rentas de que se sostenía la república se veían disminuidas; porque si se suprimían los derechos de portazgo, se pediría luego la abolición de los tributos. Por otra parte, la mayoría de las sociedades de recaudación de impuestos habían sido constituidas por cónsules y tribunos de la plebe, cuando todavía no estaba embotada la libertad del pueblo romano; el resto se había dispuesto luego de manera que se compensaran la cuenta de ingresos y los gastos necesarios. Desde luego que había que moderar la codicia de los publicanos, no fuera que algo tolerado sin quejas por tantos años se convirtiera en motivo de resentimiento a causa de nuevas intemperancias".

(Tácito, *Annales*, XIII, 50, Ed. Gredos, trad. José L. Moralejo, Madrid, 1980).

"(Dedicado por) el senado romano y el pueblo al emperador César Trajano Adriano Augusto, hijo del divino Trajano Pártico, nieto del divino Nerva, *pontifex* máximo, en su segunda potestad tribunicia, segundo consulado, el primero y único de todos los emperadores que canceló 900.100.000 *HS* adeudados al *fiscus*, por esta liberalidad que beneficia no sólo a los ciudadanos de su tiempo, sino a sus descendientes".

CIL VI 967, del 118 d.C.

"Marco Aurelio condonó todas las deudas pendientes para con el *fiscus* o el *aerarium* por un período de 40 años, en adición a los 15 años de Adriano y ordenó que todos los registros de estas deudas fueran quemados en el foro".

(Dio Cassius Cocceianus, LXXI, 32,2, Ed. Loeb Class., transl. E. Cary, 1969).

III. Evolución de las finanzas públicas en el Alto Imperio.

1. Los Julio-Claudios

Ya vimos en capítulos anteriores la política augusta relativa a la administración financiera del estado. Fruto de ella fue la aparición de nuevos organismos que sentaron las bases de los programas económicos de los gobiernos posteriores.

Tiberio fue severo y estricto ejecutor de las ideas políticas de su predecesor en materia económica. No emprendió nuevas reformas y consideró suficientes las ya iniciadas por Augusto. El balance de su gobierno da como resultado un incremento de los ingresos públicos y una contención de los gastos, ya de por sí considerables. Para ello no parece que se excediera en las imposiciones tributarias sino que, antes bien, prefirió aumentar los ingresos saneando la pureza de los mecanismos recaudatorios. Buen administrador, como el mismo Tácito, su habitual detractor, le reconoce, no dudó en condenar a procuradores y gobernadores cuya venalidad fuera puesta de manifiesto en los tribunales.

Limitó la actuación de las legiones a los frentes abiertos que heredase de Augusto, no emprendiendo nuevas aventuras militares de incierto resultado y que supusiesen nuevas cargas para el estado. Incrementó los ingresos procedentes de los *bona damnatorum*, resultado del régimen de terror instaurado en la segunda parte del reinado, y su actitud restrictiva hacia un aumento de las partidas destinadas a *frumentationes, donativa* y *congiaria*, así como a ampliar el programa de obras públicas y espectáculos a la plebe, le valió enajenarse el respaldo de sus coetáneos.

Los resultados de esta política de auténtica estabilización financiera, en el marco del programa político heredado de Augusto, darían sus frutos a su muerte. Dejó 2.700.000.000 *HS* a su sucesor, mientras que él mismo tan sólo había recibido unos cien millones de Augusto.

Las finanzas de Cayo muestran el reverso de la política de Tiberio. En tan sólo tres años de gobierno este emperador despilfarró todos los recursos del estado, abandonando la vigilancia de los mecanismos recaudatorios instaurada por Tiberio, como inexcusable principio de buen gobierno. Dobló los *donativa* y elevó los *congiaria* y Roma disfrutó de espectáculos tan suntuosos como nunca se hubiera visto. Y ni siquiera la creación de extravagantes y anecdóticos tributos, ni la sistemática política de confiscaciones, lo-



Sextercio de Galba

graron paliar la bancarrota en que a su muerte quedaron sumidos el *fiscus* y el *aerarium*.

Cuando Claudio accede al poder, el saneamiento de la hacienda pública se presentaba como primera e inexcusable labor de estado. Siguiendo las líneas del ideario del fundador del régimen, aprovecha para dar cuerpo a la organización de éste mediante los procuradores, como embrión del nuevo servicio civil de la administración. Asume gran parte del control de la caja senatorial y la descarga del gasto de las *frumentationes*, hasta ahora de entre sus competencias, transfiriéndolas a la *Annona*, regida por un *praefectus* imperial.

Hacia la mitad de su reinado la hacienda debió estar ya equilibrada, tras el marasmo en que Cayo la había sumido, como se demuestra del programa de obras públicas que ahora se inicia y en las que Claudio gastó no menos de 400.000.000 *HS*. Es posible que el buen funcionamiento que introdujo en la administración del *fiscus*, creando servicios especializados en cada una de las fuentes de ingresos, sea justificativo del ligero superávit financiero con que el tesoro se encontró a su muerte en el año 54.

El gobierno de Nerón tuvo una primera parte que llegó a ser considerada época aúrea en la historia de la Ciudad (*quinquennium Neronis*), por la estabilidad y buen funcionamiento de las finanzas imperiales y su clara repercusión en el desarrollo urbanístico de Roma y otras ciudades itálicas. Los ingresos aumentaron y los gastos quedaron en los límites de la época de Claudio, y Roma vivió una expansión económica como no volvería a disfrutar ni en los mejores tiempos del siglo II . Pero a partir de la década de los sesenta esta tendencia positiva se trunca, paralelamente a los conflictos domésticos que comenzaron a surgir en la corte, seguramente motivados por el cambio sufrido en la personalidad de este último de los Julios. Un régimen basado en última instancia en la voluntad mudable de un individuo estaba condenado a sufrir los embates que afectaran al mismo.

Del 60 al 69 se abandona la política de moderación en los gastos públicos y comienzan a crecer sin freno las partidas destinadas a las liberalidades imperiales. No de otra forma se concebía la conjuración de los intentos desestabilizadores sino a base de reasegurar la compra de las voluntades populares. En este contexto se repartió un *donativum* de 400 *HS* por cabeza a la plebe; se suprimió la antigua *V et XX rer. ven. man*, aunque sólo de manera formal, pues tal gravamen pasó ahora a afectar a los compradores, que vieron incrementados así los precios de venta de esclavos, y aún Nerón estuvo a punto de abolir todos los *vectigalia* para acabar con las protestas que los abusos en las recaudaciones generaban. Aunque sus consejeros financieros le hicieron desistir de tal medida, que acarrearía la ruina del estado, no dejaba esta actitud de ser muestra de la incapacidad y renuncia a atajar los vicios que habían ido atenazando al

sistema recaudatorio. Vicios que ya venían de antiguo, actualización de viejos problemas republicanos, pero que volvían a la luz por el paulatino abandono que de las riendas del Imperio manifestó Nerón desde el año 60.

Cuando el *fiscus* no pudo hacer frente a los exorbitantes gastos de un emperador desequilibrado, se echó mano al fácil recurso, ya utilizado por Tiberio y Cayo, de las confiscaciones a supuestos adversarios políticos y conspiradores, y por vez primera y sentando con ello un nefasto precedente que todos los emperadores del siglo III sufrirían, a la devaluación de la moneda de oro, *aureus*, y plata, *denarius*, en un 10%, para el desahogo temporal de un *fiscus* en bancarrota.

2. Los Flavios y los Antoninos

Cuando tras la guerra civil del 69 Vespasiano accede al poder, se encontró con una situación muy similar por el desorden y anarquía, a la que Augusto heredó tras la batalla de Actium. Suetonio cifra en 40.000.000.000 *HS* la cantidad que el *fiscus* necesitaba para situar al estado en los niveles mínimos que hiciese posible una labor de gobierno.

Hijo de recaudadores fiscales, Vespasiano emprenderá el saneamiento de la hacienda pública legada de los Julio-Claudios, aplicando un programa económico que no dejó parcela por rentabilizar ni provincia del Imperio excluida de contribuir proporcionalmente a las cargas del estado. Sin duda, la labor financiera de Vespasiano dejó saneadas por muchos decenios las bases económicas que nutrieron al tesoro público.

En el plano de los órganos centrales de las finanzas públicas, se vigorizó su rendimiento con la creación institucional de tres nuevos *fisci* provinciales, el *asiaticus*, el *alexandrinus* y el *iudaicus*, que completaban la red de *fisci* provinciales que, es nuestro parecer, debía ya existir para todas las provincias del Imperio. Redujo el excesivo gasto público derogando gran parte de las medidas arbitradas por Nerón, como fueron las numerosas exenciones e inmunidades fiscales, y la moderación a los límites fijados por Tiberio en *cogiaria* y *donativa*.

Avaro y escrupuloso en las recaudaciones, programó sus mayores rendimientos sin necesidad de aumentar las cuotas tributarias, sino que, conociendo perfectamente de los excelentes resultados que daba la vigilancia e intervención en los procedimientos exactores, se aplicó en controlar la pureza del sistema. Los tributos en trigo de las provincias senatoriales fueron canalizados a la *Annona* imperial para las *frumentationes*, descargando de esta hipoteca fiscal a las provincias imperiales. Amplió la lista de contribuyentes de los impuestos de los *cives romani*, promocionando a Hispania al disfrute del *ius latii*, con un programa que, si bien tenía efectos fiscales inmediatos, preveía el pleno beneficio del rango municipal a la vuelta de generaciones.

Posiblemente obtuvo dinero en abundancia de la venta de numerosas propiedades de los Julio-Claudios, así como de la venta de las tierras ocupadas ilegalmente (*subseciva*) en épocas anteriores, estabilizando la moneda de plata y oro en los pesos fijados por Nerón. Al final de su gobierno, las arcas públicas ingresaban una media anual no inferior a 1.200.000.000 *HS*, de los que tan sólo el 10% correspondían a los tributos indirectos. Los últimos años fueron ya de pleno superávit económico, y así lo evidencia la continuidad de un programa de obras públicas que ahora se emprende, tras el paréntesis que supuso la estabilización del tesoro.

El trienio de Tito fue insuficiente para el desarrollo de una política económica, y por lo demás, un cúmulo de circunstancias adversas, externas al es-

tado, impidió prolongar la buena posición en que Vespasiano había dejado a la hacienda pública. Junto a la munificiencia que para Tito resalta Suetonio, no aventajada por ninguno de sus predecesores, abriendo su gobierno con grandes celebraciones en Roma, el estado tuvo que destinar todos sus fondos a paliar los efectos de tres catástrofes que asolaron Italia. Por un lado, la erupción del Vesubio, que borró del mapa las ciudades de Pompeya, Herculano y Stabiae. Luego un incendio que asoló Roma durante tres días y posteriormente, una epidemia que tuvo una virulencia sin precedentes. Demasiadas calamidades para un gafado emperador de cuarenta y un años, que moría el 13 de Septiembre del año 81, a los dos años y dos meses de haber sucedido a su padre.

Domiciano heredó la severa meticulosidad y buena capacidad como administrador de su padre Vespasiano. Su gobierno se enraizó en el ideario político de éste, de quien fue perfecto ejecutor de sus planteamientos económicos. Del 81 al 92 Domiciano lleva a cabo una moderada política financiera, basada en garantizar el perfecto funcionamiento de los mecanismos fiscales implantados en las provincias. El déficit de Tito quedó pronto paliado como manifiesta la continuación de las obras públicas emprendidas por Vespasiano. Los cuatro últimos años de su vida, del 92 al 96, nos retrotraen a los últimos tiempos de Tiberio, y Roma volvió a sufrir las consecuencias del cambio patológico de la conducta de su máximo gobernante. En esos años se incrementaron las confiscaciones procedentes de los *bona damnatorum*, típico en estas situaciones.

No parece, no obstante, que el Imperio, ni siquiera Italia, acusara los problemas internos del régimen, acaso por ser cuatro años insuficientes como para dar al traste con la acabada organización administrativa creada por Vespasiano. A la muerte del emperador en el 96, la hacienda pública debió estar equilibrada y puede ello ser un síntoma de la incipiente independencia que la estructura financiera del Principado iba adoptando, respecto a las cambiantes actitudes de su primer responsable. Acaso ésta sea la herencia más importante legada por los Flavios a sus sucesores del siglo II.

Nerva apenas pudo en dos años plantear siquiera un programa de control del gasto público, aunque otras medidas de este emperador ponen en duda la sinceridad de aquella iniciativa. Su propagada austeridad no concuerda con la creación de nuevas fuentes de gastos públicos, como fue la *Institutio Alimentaria* de Italia, por mucha justificación social que la sostuviera, al amparar con los bajos réditos de préstamos agrarios a huérfanos y viudas de los municipios itálicos.

Esta misma tendencia filantrópica preside buena parte de los reinados de los Antoninos, acaso como superficial contrapunto a la creciente demanda de recursos a los ciudadanos, de una hacienda cada vez más agobiada para asumir todos los proyectos imperiales. Trajano inaugura la época de los emperadores frugales y austeros del siglo II, actitud ésta más impuesta por las circunstancias que por un voluntarismo político. La guerra y la administración se llevaron gran parte de los ingresos públicos y aún éstos resultaron insuficientes en la medida en que se abrían nuevos frentes militares.

A cambio de esta paulatina hipoteca del estado, Trajano dio un paso más en el saneamiento de los mecanismos fiscales, único método de preservar los ingresos y mantener la paz y el orden entre los súbditos. Incrementó los límites exentos de la *vicesima hereditatium* y de los legados y herencias, renunciando a exigir el *aurum coronarium*. Pese al buen funcionamiento de las instituciones y a la renuncia de algunos ingresos como los citados, más simbólicos que sustanciales, la sombra del déficit preocupó al emperador hasta su muerte, no pu-

diendo evitar el recurso a la devaluación monetaria, un 15% en el denario, para paliar los momentos adversos.

Adriano representa un esfuerzo más en conciliar la doble imagen del estado imperial, la faceta del estado filantrópico y promotor de liberalidades para el pueblo, y la faceta del estado cada vez más severo en sus exigencias tributarias y exactoras. Difícil misión que requirió la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, al objeto de no castigar más las tradicionales. En esta doble actitud, las finanzas de Adriano presentan la evolución incongruente de dos actitudes antagónicas: continuación del evergetismo y la prodigalidad, y aprovechamiento al máximo de todas las fuentes económicas susceptibles de generar ingresos que paliaran el agobio del *fiscus*.

En el primer plano, Adriano condonó débitos fiscales de los municipios por valor de 900. 000.000 *HS*, pero activó la recaudación de tasas olvidadas y envió a las ciudades con haciendas en crisis a agentes interventores (*curatores reipublicae*). Perdonó el *aurum coronarium* a Italia y lo redujo en provincias, gastando mucho dinero en obras públicas por todo el Imperio. En el segundo plano, Adriano profesionalizó al máximo la estructura procuratorial a cargo de los *equites*, como garantía del pleno rendimiento perceptivo. Revisó los censos del Imperio cada quince años, encargando de tal misión a sus procuradores, y parece que fueron creados nuevos impuestos, medidas que en conjunto lograron un equilibrio en el tesoro al final de su vida, pero con una estructura de gastos militares tan onerosa que difícilmente podría ser mantenida por sus sucesores.

Antonino Pío representa el último período de apogeo económico y equilibrio de las finanzas del estado. Si Tiberio fue el fiel ejecutor de los postulados de Augusto, Antonino recoge la labor de saneamiento heredada de Adriano y se limita a utilizar los frutos del esfuerzo político desplegado por su antecesor en pro de la estabilidad de la hacienda.

Su reinado no se oscurece con grandes aventuras bélicas y, por unos años la voraz máquina de guerra permitió un respiro a las arcas públicas. Moderado en sus gastos, frugal y austero hasta el punto de cubrir con su propio

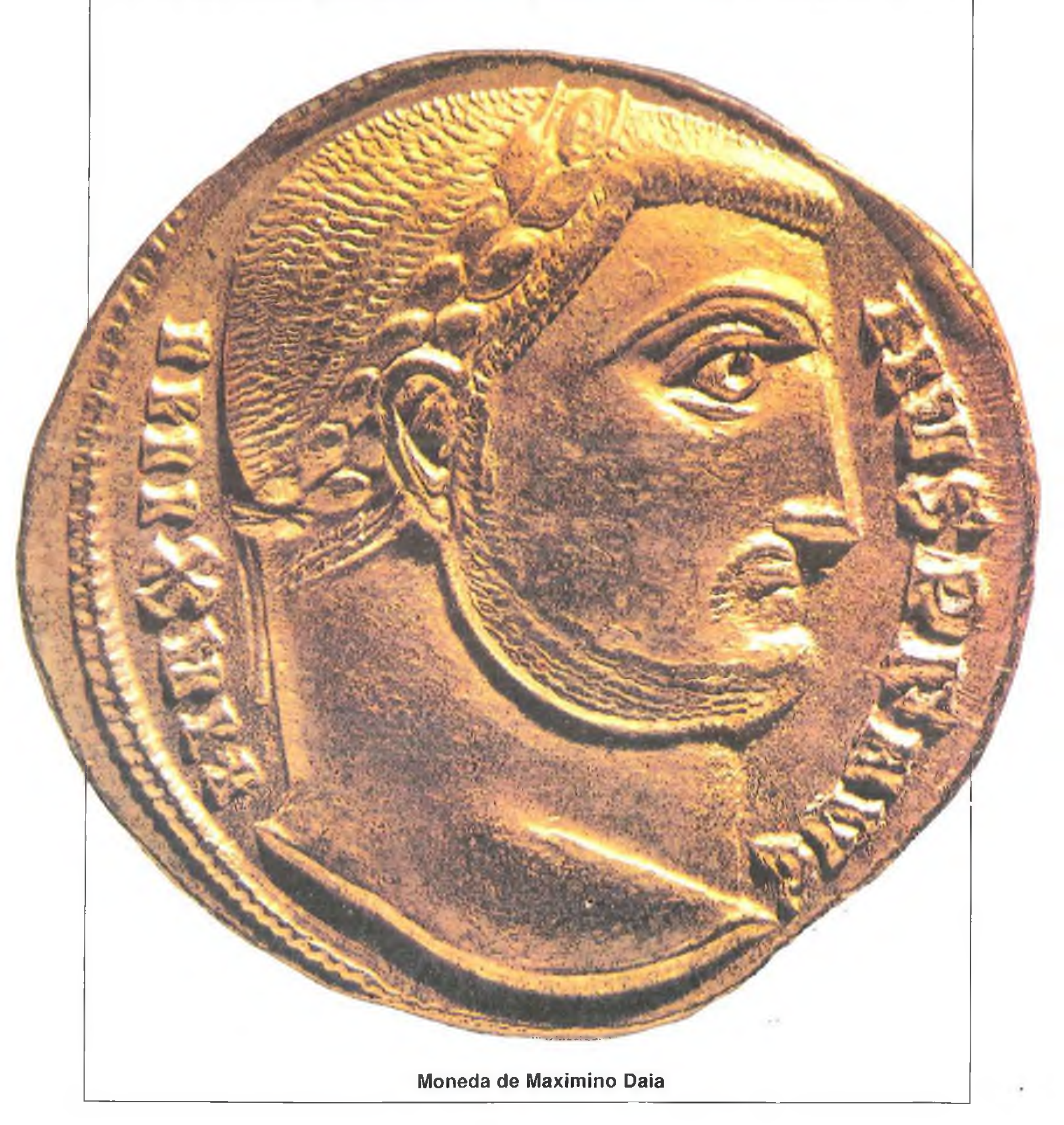
La crisis financiera del año 33 d. de C.:

"De ahí surgió una escasez de numerario, al reclamar a un tiempo todas las deudas y porque habiendo sido tantas las condenas seguidas de subastas de bienes, la plata amonedada estaba retenida por el *fiscus* o el *aerarium*. Ante ello, el senado había prescrito que cada cual invirtiera en tierras de Italia los 2/3 del dinero prestado. Ahora bien, los acreedores reclamaban la totalidad y no resultaba decente para aquellos a quienes se reclamaba el hacer menguar su crédito, ... Las medidas que se habían arbitrado como remedios –la venta y la compra– se tornaban contraproducentes puesto que los prestamistas se habían guardado todo el dinero para comprar tierras. A la abundancia de ventas siguió la caída de los precios... El desfondamiento de los patrimonios familiares estaba dando al traste con la dignidad y la reputación, cuando el César prestó su ayuda repartiendo por las bancas 100.000.000 *HS*, autorizándose su préstamo sin intereses durante tres años, si previamente el deudor ofrecía al *aerarium* del pueblo romano una garantía del doble en predios. Así se restauró el crédito y poco a poco se encontraron también prestamistas particulares".

(Tácito, *Annales*, VI, 17, Ed. Gredos, trad. José L. Moralejo, Madrid, 1979).

dinero particular los cada vez más frecuentes descubiertos del *fiscus*, Antonino Pío logra mantener el mismo nivel de munificencia de sus predecesores. En nueve ocasiones distribuyó dinero y trigo por un valor total de 800 denarios por cabeza, y muchos débitos tributarios de tiempos de Adriano fueron cancelados, en una iniciativa que poco a poco se fue institucionalizando. Como Adriano, veló por las haciendas locales, reconociendo el importante papel que para la hacienda estatal el apoyo de los municipios representaba.

Tanta moderación en el gasto público y, sobre todo, la fortuna de disfrutar de largos períodos de paz e inactividad en los frentes fronterizos, hicieron de este emperador el último de los que, al



Moneda de Maximino Daia

morir dejaban el tesoro en franco superávit.

Marco Aurelio no podía comenzar su gobierno con mejor augurio. Al acceder al trono disponía de 2.700.000.000 *HS* en el *fiscus*, cantidad igual a la que Tiberio legó a Cayo. Pero el reinado de Marco Aurelio presenta un empeoramiento significativo de la situación financiera. Guerras en las principales fronteras, terremotos desoladores en las provincias, períodos de hambres seguidos de largos años de peste en Roma e Italia, riadas, etc., fueron funesto contrapunto de los dorados años de Antonino Pío.

Pese al continuo recorte de los gastos en palacio, la casi cancelación de espectáculos financiados por la corona y la ausencia casi total de un programa de obras públicas, la hacienda imperial tuvo grandes problemas para atender sus necesidades. Comenzó a fallar el cumplimiento fiscal de los municipios y las más ricas provincias mostraron síntomas alarmantes de agotamiento económico. Sin este apoyo, las finanzas del estado entraron en la curva hacia la bancarrota.

Pese a un fuerte incremento del número de funcionarios adscritos a las tareas recaudatorias, los ingresos no aumentaron y el estado comenzó a sufrir los efectos adicionales de la excesiva burocratización de sus mecanismos. En el 178 el emperador decretó una gran cancelación de deudas al *fiscus* y al *aerarium*, no como muestra de filantropía sino por la real imposibilidad de cobrarlas. La corte tuvo que recurrir a la venta de parte de sus bienes para allegar dinero a las arcas. A pesar de todo, durante su gobierno se repartieron 700.000.000 *HS* en *congiaria*. Actitudes anacrónicas como ésta justifican que al morir Marco Aurelio dejara el *fiscus* completamente vacío.

Comodo no fue el emperador que unas finanzas públicas en crisis necesitaban en la Roma de finales del siglo II. Completamente ajeno a las tareas de gobierno, acaso por consciencia de su incapacidad para frenar el rápido camino hacia el caos económico, Comodo se limitó a desplegar una política doméstica en franca disposición de consumir los últimos recursos del estado. Volvieron los grandes espectáculos a Roma, rememorándose con nostalgia los años dorados de Claudic o Nerón, y hasta 10 nuevos procuradores fueron creados para dirigir 10 nuevos tipos de juegos públicos instaurados ahora. Para sufragar los costes del despilfarro y boato de la corte, no se dudó en inventar nuevas contribuciones que agravasen las cargas ya asumidas por los únicos grupos sociales solventes. Así, los senadores tuvieron que pagar 2 áureos por miembro familiar y año, y los decuriones de los municipios, 5 denarios.

De nuevo se recurrió a las confiscaciones, a la venta de *honores* y por supuesto a la devaluación de la moneda, que ya había sufrido rebajas en su aleación de oro o plata con Adriano y Marco Aurelio (10%). Pero los inmediatos efectos positivos de estas devaluaciones cada vez fueron más cortos, en una situación económica en la que la inflación, producto de las sucesivas devaluaciones, marcaba una clara depreciación de la moneda y el paulatino retorno a valores más seguros como eran los productos agrícolas. Tan sólo la estabilidad de los gastos militares al existir paz en las fronteras frenó, de momento, el avance hacia la ruina del estado.

3. Los Severos hasta la crisis del siglo III

Desde Septimio Severo el denario sufre continuas devaluaciones que culminan en el 260, en que aquella moneda era ya mero cobre con un baño de plata. El recrudecimiento de las guerras hizo necesarios más ingresos para mantener a los alrededor de 200.000 soldados en armas, que, dis-

tribuidos en 33 legiones, suponían un coste anual de unos 1.200.000.000 denarios. La política de confiscaciones a sus adversarios allegó importantes recursos al nuevo órgano financiero, *Res Privata*, pero aún así fue insuficiente para equilibrar los gastos de la poderosa máquina de guerra del estado. Nuevos impuestos fueron levados y el recurso cada vez más utilizado de apelar a las contribuciones extraordinarias acabó por sembrar el pánico entre las ciudades del Imperio.

La desconfianza en la moneda trajo a un primer plano la validez de los pagos en especie, y el anquilosamiento progresivo de la burocracia del estado, cada vez menos operativa y más descontrolada, dio paso a la aplicación de los sistemas de requisas, sobre todo como justificación del suministro de las legiones en campaña. Cuando las fuentes de ingresos tradicionales mermaron sus rendimientos, el emperador no vaciló en exigir contrapartidas de servicios y prestaciones personales (*munera*) a los ciudadanos del Imperio. Cualquier fórmula se dio por válida si demostraba su eficacia a los intereses del *fiscus*.

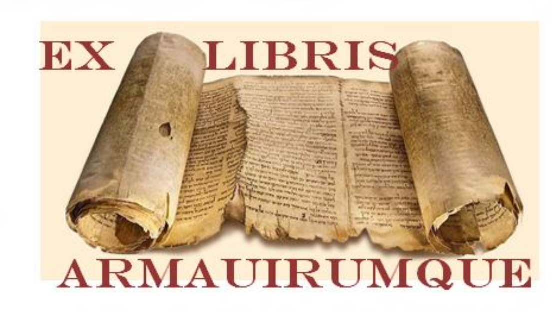
Con Caracalla los gastos del estado volvieron a amenazar bancarrota. De nuevo la moneda fue devaluada tras una estabilización artificial de la misma, al crearse el *antoninianus*, moneda de plata que pasaba a valer 2 denarios de los antiguos, aún cuando su contenido en plata fuese tan sólo 2/3 del denario neroniano. El *aureus* ya sólo tenía 1/3 de su contenido original de oro. Todo ello aceleró la espiral inflacionista, la subida de precios y la pérdida de confianza en la moneda, en perjuicio del poder adquisitivo de los ciudadanos.

Los tributos tradicionales fueron doblados en sus tasas tradicionales –las *vicesimae libertatis* y *hereditatium* pasaron a ser *decumae*– y el *aurum coronarium* y otras contribuciones extraordinarias fueron exigidas regularmente, pasando a ser de hecho ingresos ordinarios. Se recaudó una *annona* en trigo o vestidos y manufacturas en Egipto –*anabolicae species*– para los gastos militares.

El número de contribuyentes de tributos afectos a la condición de ciudadanos romanos se amplió al máximo, al conceder Caracalla en el 212 la *civitas* a todos los habitantes del Imperio, a excepción, parece ser, de aquellos súbditos que tenían la condición de *dediticii*. Se puso enorme celo en asegurar la recaudación utilizando para ello, junto a los procuradores, a la misma tropa legionaria, con lo que la tarea perceptora fue cada vez más una misión de despojo y rapiña institucionalizada. La responsabilidad de la recaudación tributaria en cada municipio y en cada distrito fue asignada a los *decemprimi*, en Occidente, *decaprotie* en Oriente, que designaba un censo de las diez primeras fortunas de cada villa, cuyas responsabilidades consistían en tener que cubrir las diferencias fiscales entre el *quantum* ordenado a recaudar y lo realmente recaudado. El *honos* de las magistraturas municipales pasó a convertirse en un *munus*, al responder los decuriones con sus patrimonios particulares de cualquier déficit público, y cada vez se hizo más difícil configurar los cuadros dirigentes de la ciudad provincial, por ausencia, cuando no huida, de los candidatos.

A pesar de todo, Caracalla no dejó de repartir frecuentes *donativa* e incrementos de sueldos a las legiones. El caos financiero se hizo crónico y ninguno de los emperadores que siguieron, Macrino, Heliogábalo o Alejandro Severo pudieron hacer nada, más que buscar los recursos para el diario sostenimiento de la corte, abandonando prácticamente cualquier política financiera, por imposibilidad de aplicar la misma en las circunstancias vigentes. El Imperio quedaba abocado a la Gran Crisis que, gestada en el último siglo, cubriría las décadas centrales del siglo III.

Bibliografía



1. Aerarium y fiscus

Bolla, S.: *Die Entwicklung des Fiskus zum Privatrechtssubjekt mit Beiträge zur Lehre vom Aerarium*, Praga, 1938.
Corbier, M.: *L'Aerarium Saturni et l'aerarium militare*, Roma, 1974.
Garzetti, A.: «Aerarium e fiscus sotto Augusto: storia di una questione in parte di nomi», *Athenaeum* XXXI, 1953, 298-327.
Jones, A. H. M.: «The Aerarium and the Fiscus», *JRS* XLV, 1935, 22-29.
Last, H.: «The Fiscus: a note», *JRS* XXXIV, 1944, 51-59.
De Martino, F.: *Historia económica de la Roma Antigua*, Madrid, 1985.

2. Patrimonium y Res Privata

Millar, F.: *The Emperor in the Roman World*, Londres, 1977
Nesselhauf, H.: «Patrimonium und Res Privata des römischen Kaisers», *Bonner Historia-Augusta Colloquium*, 1963, 73 ss.

3. Censos y finanzas provinciales

Abbot, F. F. y **Johnson, A.Ch**. *The Municipal Administration in the Roman Empire*, Princeton, 1926.
Brunt, P. A.: *Italian Manpower 225 B.C.-A.D.14*, Oxford, 1971.
Hirschfeld, O.: *Die kaiserliche Verwaltungsbeamten auf Augustus bis Diokletian*, Berlín, 1905
Nicolet, C.: *Le métier de citoyen dans la Rome Republicaine*, París, 1976.
Rostovzeff, M.: *Geschichte des Staatspacht in der römischen Kaiserzeit bis Diokletian*, reimp. Roma, 1971.

4. Procuradores y publicanos

Badian, E.: *Publicans and Sinners*, Oxford, 1972.
Boulvert, G.: *Domestique et fonctionnaire sous le Haut-Empire romain*, París, 1974.
Brunt, P. A.: «Procuratorial Jurisdiction», *Latomus* XXV, 1966, 461-489.
Cimma, M. R.: *Ricerche sulle Società di publicani*, Milán, 1981
Devijver, H.: *Prosopographia militiarum equestrium quae fuerunt ab Augusto ad Gallienum*, 3 vols. Lovaina, 1976.
Pflaum, H. G.: *Les procurateurs equestres sous le Haut-Empire romain*, París, 1950.
Les carriéres procuratoriennes equestres sous le Haut-Empire romain, 3 vols. París, 1960-1961.
Sherwin-White, A. N.: «Procurator Augusti», *PBSR* xv, 1939, 11-26.

5. Tributos

Cagnat, M. R.: *Les impôts indirects chez les romains*, reimp. Roma, 1966.
Laet, S. J.de: *Portorium*, Brujas, 1949.